

Tilburg University

## Flexibilisering en de toegang tot de arbeidsmarkt

Muffels, R.J.A.

*Published in:*

Flexibiliteit en zekerheid op een dynamische arbeidsmarkt

*Publication date:*

2013

*Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*

Muffels, R. J. A. (2013). Flexibilisering en de toegang tot de arbeidsmarkt. In D. Scheele (Ed.), *Flexibiliteit en zekerheid op een dynamische arbeidsmarkt: De balans in beweging* (pp. 11-32). Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

**ering is nie**

**ocessen van**

**ng. Er is juist**

**ring van het**

**n. Daarvoor**

**odig die het**

**bevorderen**

**n de verdere**

**beidsrelatie**



Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

**Flexibiliteit en  
zekerheid op  
een dynamische  
arbeidsmarkt:**

**De balans in beweging**

# **Flexibiliteit en zekerheid op een dynamische arbeidsmarkt:**

**De balans in beweging**

# Inhoudsopgave

Voorwoord - Ton Annink 3

1 Inleiding - Pierre Koning en Dirk Scheele 5

2 Flexibilisering en de toegang tot de arbeidsmarkt - Ruud Muffels 11

3 Een perspectief op de balans in flexibiliteit - Evert Verhulp 33

4 Marktfalen op de markt voor flexibele arbeid - Jules Theeuwes en Arjan Heyma 49

5 Passend beleid in tijden van welvaart en overvloed - Eric Bartelsman 69

6 Eigentijdse arbeidsrelaties en voorwaarden voor werkzekerheid - Romke van der Veen 85

7 Flexibiliteit en de kosten van onzekerheid - Janneke Plantenga 97

8 De Nederlandse ondernemerschap paradox - Erik Stam 111

9 Slotbeschouwing - Dirk Scheele 133

Samenvatting van de essays 143

# Voorwoord

*Ton Annink<sup>1</sup>*

Flexibele arbeid is op de Nederlandse arbeidsmarkt een niet meer weg te denken fenomeen. Sinds de invoering van de Wet Flexibiliteit en Zekerheid heeft flexibele arbeid vormen aangenomen die destijds niet voorzien waren. Het is daarom van belang om de ontwikkeling van flexibele arbeid binnen de economische en sociale context waarin deze plaats vindt op zijn waarde te schatten. Sinds de Evaluatie van de Wet Flexibiliteit en Zekerheid in 2007 is er in diverse geledingen van de samenleving veel over flexibele arbeid gesproken en geschreven. Het onderwerp staat getuige de recente belangstelling in de Tweede Kamer en de passages die er in het Regeerakkoord aan zijn gewijd ook volop in de politieke belangstelling. Met goed gevoel voor zaken die in het politieke domein aan de orde gaan komen, heeft mijn voorganger al rond de jaarwisseling van 2011/2012 besloten om een aantal experts te verzoeken hun gedachten over het thema te laten gaan in de verwachting dat dit bij de beleidsvoorbereiding van pas zou komen. Zeven hoogleraren van uiteenlopende disciplines zijn verzocht om een essay te schrijven over de plaats van flexibele arbeid op de arbeidsmarkt en de arrangementen die bedoeld zijn om deze vorm van arbeid in goede banen te leiden. De bundel die u thans ter hand heeft genomen is het resultaat van hun inspanningen.

Inmiddels zijn de essays in deze bundel bij diverse gelegenheden besproken samen met de auteurs en met anderen. De resultaten van die besprekingen tussen wetenschappers en beleidsmakers vormen input bij de voorbereiding van beleid. De ingebrachte argumenten wegen daar mee met dien verstande dat de politiek verantwoordelijken het laatste woord nemen. Aan het einde van deze bundel vindt u een synopsis van de gedachtewisseling op de gehouden bijeenkomsten. Het is opgevallen dat rond een thema als flexibele arbeid ingebed in het bredere thema van de flexibilisering van de arbeidsmarkt en de zekerheden die daarbij bestaan de inzichten uiteen kunnen lopen. Dat is in een wetenschappelijk gezelschap ook niet ongebruikelijk. Tegelijkertijd is ook naar voren gekomen dat op een aantal kernpunten wel degelijk door meerdere betrokkenen langs gelijke lijnen gedacht wordt. Blijkbaar is er een gemeenschappelijk gevoel van urgentie met betrekking tot de flexibilisering van de arbeidsmarkt en de plaats die flexibele arbeid daarbij inneemt. En ook is er bij de auteurs een tot op zekere hoogte gedeeld beeld van de richting waarin de arrangementen van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid gegeven de snelle veranderingen in de economische omgeving herziening behoeven. In de essays van deze

<sup>1</sup> Secretaris-Generaal van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

bundel zult u zien dat enkele auteurs vanuit geheel verschillende vertrekpunten op soortgelijke conclusies uitkomen.

Tot slot wil ik de auteurs van de essays in deze bundel hartelijk bedanken voor hun bijdragen. Evenzeer gaat dank uit naar de deelnemers aan de besprekingen naar aanleiding van de essays.

Ik wens u veel leesplezier!

## 1 Flexibele arbeid in het debat over flexibiliteit en zekerheid

Flexibiliteit en zekerheid op de arbeidsmarkt is een thema dat al heel lang de maatschappelijke aandacht heeft. Het ontstaan van de sociale zekerheid is geworteld in de zorgen over de onzekerheid die een ongereguleerde arbeidsmarkt voor werknemers met zich meebrengt. In de loop der tijd is bescherming ontstaan voor ontstane risico's door de grillen van de arbeidsmarkt. De aandacht voor flexibiliteit en zekerheid gaat echter verder dan de gevolgen van de arbeidsmarktdynamiek. Arbeidsrisico's komen niet alleen van buiten de arbeidsorganisatie. Het risico kan ook van binnenuit komen. Binnen de arbeidsrelatie is invulling gegeven aan het gewenste evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid. Ambities voor een nieuw evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid binnen de arbeidsrelatie hebben implicaties voor het arbeidsrecht. Dat regelt de wederzijdse rechten en plichten van werknemers en van werkgevers. Het reguleert onder meer de beëindiging van de arbeidsrelatie.

Sinds het einde van de vorige eeuw is druk ontstaan op de vaste arbeidsrelatie en op de regulering daarvan. Er zijn om te beginnen door de adviescommissie Duaal Ontslagstelsel (2000) voorstellen gedaan voor een zuiver civielrechtelijke beëindiging van de arbeidsrelatie. Vervolgens is door de Commissie Arbeidsparticipatie (2008) een activerend ontslagstelsel bepleit. Beide adviezen hebben niet tot wetgeving geleid. Hiernaast is vanwege een toenemende praktijk om werknemers niet vast in dienst te nemen maar op tijdelijke basis druk ontstaan om tot een regeling voor flexibel werk te komen waarbij *“flexibiliteit en zekerheid hand in hand dienden te gaan”* (Van den Toren et al. 2002). De basis voor de Wet Flexibiliteit en Zekerheid die deze regeling biedt, is gelegd in het keukentafelakkoord van 1996 (zie de ‘Nota Flexibiliteit en Zekerheid’ van de Stichting van de Arbeid). Flexibele arbeid is daarmee onderdeel gaan vormen van het debat over flexibiliteit en zekerheid. De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt sinds de invoering van de Wet Flexibiliteit en Zekerheid zijn te zien als verschuivingen in de balans tussen flexibiliteit en zekerheid. Voor onderscheiden geledingen van de arbeidsmarkt (vast en flexibel) pakt die verschuiving verschillend uit.

In het maatschappelijke debat ligt thans de nadruk op de vraag of de ongelijke verdeling van flexibiliteit en zekerheid over de vaste en flexibele

<sup>2</sup> Respectievelijk Chief Science Officer en senior beleidsmedewerker bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

geledingen van de arbeidsmarkt te rechtvaardigen is. De plaats van flexibele arbeid op de arbeidsmarkt wordt daarmee verbonden met de discussie over het ontslagrecht. De hoge mate van bescherming van vaste werknemers leidt er immers toe dat werkgevers minder geneigd zijn om ‘vaste’ arbeidscontracten voor onbepaalde tijd aan te gaan. De resulterende situatie op de arbeidsmarkt namelijk dat zittende werknemers goed beschermd zijn en nieuwkomers of baanverliezers onder het veel lichtere beschermingsregime van flexibele arbeid vallen, doet het beeld ontstaan van ongelijke behandeling van overigens gelijke gevallen. De verschillen wekken de indruk dat de lasten van de flexibilisering van de arbeidsmarkt ongelijk verdeeld worden. En eenzelfde indruk bestaat wat betreft de lusten van bescherming.

Een betrekkelijk nieuw element in het maatschappelijke debat over flexibiliteit en zekerheid is de gedachte dat beweging in de balans tussen flexibiliteit en zekerheid niet noodzakelijk ten koste van de een of de ander hoeft te zijn. Door instituties anders in te richten zijn zowel de flexibiliteit als de zekerheid te verbeteren. Flexibele arbeid komt in een ander daglicht te staan als de zekerheid niet noodzakelijk ontleend hoeft te worden aan de zekerheid van een vaste baan maar ook gebaseerd kan zijn op *“een op ervaringen gestoeld vertrouwen [...] dat zij [de werknemers] wanneer daartoe aanleiding bestaat bij hun werkgever in een andere functie of bij een andere werkgever in een andere baan hun loopbaan kunnen vervolgen”* (WRR 2007). Deze anders gefundeerde zekerheid is door de WRR aangeduid als werkzekerheid. Die zekerheid sluit aan bij een geleidelijk veranderende realiteit op de arbeidsmarkt waarin regelmatige baan- en functiewisselingen de norm vormen. Hierdoor verkleint het verschil tussen ‘vaste’ en flexibele arbeid. Gesteld dat werkzekerheid ook voor flexibele arbeid te realiseren zou zijn, ontstaat er ruimte voor een herwaardering van het werken vanuit flexibele contractvormen. Met deze benadering worden flexibele arbeid en het thema flexibiliteit en zekerheid in het kader geplaatst van een vooralsnog onvoltooide institutievorming met het oog op het realiseren van werkzekerheid.

## 2 Beoordelingscriteria voor de flexibilisering van de arbeidsmarkt

De vraag is hoe de toename van flexibele arbeid te beoordelen is. In grote lijnen zijn drie met flexibele arbeid verbonden perspectieven van belang:

- Wat betekent de groei van flexibele arbeid voor de economische ontwikkeling?
- Welke gevolgen heeft deze groei voor de sociale rechtvaardigheid en de solidariteit?
- Wat betekent het voor de afwenteling op de collectieve lasten?



### *Economische ontwikkeling*

Van belang is hoe flexibel de Nederlandse arbeidsmarkt is en of de economische ontwikkeling hinder ondervindt van een gebrek aan flexibiliteit. Op zich presteert de Nederlandse arbeidsmarkt met een lage werkloosheid en een hoge arbeidsproductiviteit internationaal gesproken goed. De productiviteitsontwikkeling is echter voor verbetering vatbaar.<sup>3</sup> Bovendien ligt er een knelpunt bij de arbeidsmarkt voor oudere werknemers waar de mobiliteit en de kans op werkherovating gering zijn.

Vergelijken we Nederland met andere landen dan is het beeld wat diffuus. Wat arbeidsmobiliteit betreft komt Nederland op zijn best als gemiddeld naar voren uit internationale vergelijkingen. Aan de andere kant behoren de aandelen van tijdelijk werk en van zelfstandige arbeid tot de hoogste in Europa. Daarnaast is er geen duidelijk beeld hoe groot internationaal vergeleken de bijdrage van interne flexibiliteit – binnen arbeidsorganisaties – aan de flexibiliteit van de arbeidsmarkt is. De behoefte van arbeidsorganisaties aan meer flexibiliteit manifesteert zich in de toegenomen aanwezigheid van flexibele arbeid. De vraag is in hoeverre het vaste arbeidscontract bedrijven belemmert in hun ontwikkeling. De behoefte aan flexibiliteit is in bepaalde segmenten van de arbeidsmarkt groter dan in andere. Vooral bij bedrijvigheid die radicale innovaties doorvoert en daarbij grote risico's loopt, is de behoefte aan flexibiliteit groot.

### *Sociale rechtvaardigheid en solidariteit*

Naarmate flexibele arbeid meer voorkomt, trekken de verschillen met arbeid in het nog steeds dominante segment van de vaste banen meer de aandacht. Wat de arbeidsmarkt betreft ligt het probleem vooral bij ongelijke kansen op de arbeidsmarkt en bij ongelijke behandeling van werknemers en het oneigenlijk gebruik van regelingen. Sommigen spreken over een 'wildgroei aan flexibele contracten'. Wat betreft de gevolgen van flexibele arbeid voor andere domeinen dan de arbeidsmarkt is een geringere inkomenszekerheid oorzaak van verminderde toegankelijkheid van vooral de woningmarkt. Bepaalde groepen binnen het aanbod van flexibele arbeid hebben verder een geringere toegang tot scholing dan vaste werknemers. In voorkomende gevallen is dat vanuit een economisch gezichtspunt begrijpelijk maar vanuit een loopbaanperspectief bezwaarlijk.

De doorstroom van flexibele banen naar vaste banen lijkt momenteel te stagneren. In welke mate dit een conjunctureel effect is of een structurele trend valt nog te bezien. Gecombineerd met de bevinding dat aan baanvinders steeds minder een vaste baan wordt aangeboden, moet dit wel resulteren in een groeiende categorie van werknemers die voor langere tijd

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld het essay van Bartelsman in deze bundel.

vast zitten in flexibele banen. Er wordt daarom soms gesteld dat er tweedeling op de arbeidsmarkt bestaat. Volgens de gebruikelijke betekenis van tweedeling zou dan een groep op de arbeidsmarkt met een herkenbare identiteit als gevolg van regelgeving in zijn materiële belangen benadeeld worden ten opzichte van andere groepen (Völker 2012). Het is de vraag of op de Nederlandse arbeidsmarkt van een dergelijke institutionele achterstelling sprake is. De regelgeving zou dan mogelijk onbedoeld het effect hebben dat een bepaalde groep bijvoorbeeld de laagopgeleide jongeren of de oudere werknemer die zijn baan verloren heeft een volwaardige toegang tot de arbeidsmarkt ontzegd wordt.

#### *Afwenteling op de collectieve lasten*

Flexibele werknemers doen meer dan evenredig een beroep op werkloosheidsuitkeringen en op ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen. Bij een toename van hun aandeel is de verwachting dat dit beroep zal toenemen. Vanzelfsprekend zijn flexibele werknemers vaker werkloos dan vaste werknemers. Tegenover de collectieve lasten zouden de baten kunnen staan van de welvaartswinst van een meer flexibele arbeidsmarkt. In dat geval is er minder reden om een toename van de collectieve lasten als problematisch aan te merken. Het is minder vanzelfsprekend dat flexibele werknemers vaker dan vaste werknemers een beroep doen op ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen. Als belangrijke oorzaak hiervan wordt gezien dat flexibele werknemers in de regel geen werkgever meer hebben die een belang heeft bij hun terugkeer naar de arbeidsmarkt. Het is de vraag of flexibele werknemers zelf meer kwetsbaar zijn of dat het werk dat zij doen hen kwetsbaar maakt. In dat geval leidt het meer dan evenredige gebruik van de sociale zekerheid tot een beroep op de solidariteit. Als het hogere gebruik van de sociale zekerheid echter een gevolg is van een gebrek aan geboden kansen voor flexibele werknemers dan is het aan te merken als afwenteling.

### **3 Huidig beleid voor de flexibele schil van de arbeidsmarkt**

De flexibele schil is in de afgelopen 10 jaar structureel toegenomen en bevat inmiddels een kwart van alle werkenden in Nederland. Vooral de aantallen tijdelijke werknemers en zelfstandigen zonder personeel zijn sterk gegroeid. De (internationaal gezien) grote en snel groeiende flexibele schil is deels te verklaren uit ontwikkelingen in arbeidsinstituten. Het vaste contract kent veel verplichtingen voor werkgevers door de relatief hoge ontslagbescherming en werkgeversplichten bij ziekte en arbeidsongeschiktheid. Tegelijk is de bescherming van tijdelijke contracten in internationaal perspectief laag en zijn er ruime mogelijkheden voor het inzetten van flexibele arbeid via o.a. tijdelijke contracten, zzp-schap, payroll en uitzendwerk.

In het Regeerakkoord staat dat het Kabinet de arbeidsmarkt gaat moderniseren. Daartoe worden aan de ene kant de WW en het ontslagrecht hervormd, wat vooral gevolgen heeft voor vaste werknemers. Aan de andere kant wordt de balans tussen flexibel en vast werk verbeterd door een betere borging van de positie van flexwerkers. Ook tijdelijke werknemers krijgen bij beëindiging van het dienstverband een transitiebudget. Voor een deel wordt de balans tussen vaste en tijdelijke contracten al verbeterd door een aantal reeds ingezette trajecten zoals de modernisering van de Ziektewet. De kosten van ziekte en arbeidsongeschiktheid zullen ook voor flexibele werknemers ten laste van de werkgever komen. Bovendien is al afgesproken schijnzelfstandigheid te bestrijden door de VAR-systematiek te hervormen. De opdrachtgever zal verantwoordelijk zijn voor de juistheid van de VAR-aanvraag.

Een flexibele arbeidsmarkt is van belang vanwege de steeds grilligere conjunctuur en sectorverschuivingen als gevolg van globalisering en technologische vooruitgang. Door middel van flexibele contractvormen is het voor bedrijven mogelijk om pieken en dalen op te vangen. Ook biedt het voor werknemers een laagdrempelige toegang tot de arbeidsmarkt en biedt het mensen de mogelijkheid hun arbeid aan te bieden in de vorm van zelfstandig ondernemerschap. Het wordt van belang geacht de wenselijke aspecten van flexibiliteit op de arbeidsmarkt te behouden.

#### 4 De bijdragen van deze bundel

Deze bundel is al volgt opgebouwd. De eerste bijdrage van Ruud Muffels waarschuwt voor een doemscenario waarin voor grote groepen geen volwaardige toegang tot de arbeidsmarkt meer bestaat. Op de korte termijn neemt de arbeidsparticipatie van flexibele arbeid toe maar op de lange termijn mist flexibele arbeid door het ontbreken van voldoende investeringen in menselijk kapitaal de boot. De tweede bijdrage van Evert Verhulp schetst hoe de vaste arbeidsrelatie door een stapeling van verplichtingen voor de werkgever onaantrekkelijk is geworden en hoe in reactie daarop het gebruik van allerlei flexibele contractvormen is toegenomen. In de derde bijdrage van Jules Theeuwes en Arjan Heyma worden drie vragen met betrekking tot het falen van de markt voor flexibele arbeid aan de orde gesteld: 1) Waarom is de beloning voor flexibele arbeid lager dan die van arbeid in vaste banen en waarom is er geen opslag voor het ongemak van flexibiliteit? 2) Hoe zit het met de doorstroom van flexibele arbeid naar vaste banen? en 3) Liggen de investeringen in het menselijk kapitaal van flexibele arbeid lager dan die van arbeid in vaste banen? In de vierde bijdrage stelt Eric Bartelsman aan de orde hoe de steeds omvangrijker met informatie- en communicatietechnologie verknoopte bedrijvigheid in een stroomversnelling is geraakt onder invloed van de wet van Moore die iets

zegt over de verdubbelingstijd van de reken capaciteit. De dynamiek in die bedrijvigheid heeft grote instabiliteit op de arbeidsmarkt tot gevolg en Eric Bartelsman probeert zich een voorstelling te maken wat voor arrangementen nodig zijn om te zorgen dat arbeidzame personen zich in dit geweld op de arbeidsmarkt staande kunnen houden. De vijfde bijdrage van Romke van der Veen onderzoekt hoe de arrangementen voor de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid zo gericht kunnen worden dat zij arbeidzame personen ondersteuning bieden om in de arbeidsrelaties die zij zijn aangegaan de flexibiliteit te betrachten die in eigentijdse arbeidsorganisaties van hen verwacht wordt. Hij belicht daarbij het belang van vertrouwen. Vanuit de constatering dat flexibiliteit onzekerheid veroorzaakt, gaat Janneke Plantenga in op: 1) de verwachtingen die aan scholing gesteld zijn, 2) het soort van gedragsreacties ten goede of ten kwade die onzekerheid bij werknemers teweeg brengt en 3) de noodzakelijke heroriëntatie van de sociale zekerheid in een beweeglijker arbeidsmarkt. Daarbij is zij op zoek naar de kenmerken van een flexibiliteitsbestendig stelsel. Erik Stam gaat in op de factoren die achter de relatief sterke groei van het aantal zelfstandigen in Nederland liggen. Hij constateert dat de ontwikkeling van de innovativiteit geen gelijke tred houdt met deze groei. Vervolgens belicht hij de betekenis van de ontslagbescherming, het concurrentiebeding en de sociale zekerheid voor het ondernemerschap in Nederland. Dirk Scheele relateert ten slotte de geformuleerde beleidsperspectieven in twee naar aanleiding van deze bijdragen gehouden bijeenkomsten aan de inhoud van de zeven in deze bundel opgenomen essays.

## Literatuurverwijzingen

Adviescommissie Duaal Ontslagstelsel (2000) *Afscheid van het duale ontslagrecht*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Commissie Arbeidsparticipatie (2008) *Naar een toekomst die werkt*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Stichting van de Arbeid (1996) *Nota Flexibiliteit en Zekerheid*, publicatienummer 2/96.

Van den Toren, J.P., et al. (2000) *Flexibiliteit en Zekerheid. Effecten en doeltreffendheid van de Wet Flexibiliteit en Zekerheid*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Völker, B. (2012) "Sociale breuklijnen herzien. Een review-essay en een empirische analyse", in: *De sociale klasse voorbij. Over nieuwe scheidslijnen in de samenleving*, Ministeries BZK, OCW & SZW, SCP & RMO.

WRR (2007) *Investeren in werkzekerheid*, Rapporten aan de Regering 77, Amsterdam: Amsterdam University Press.

## 2. Flexibilisering en de toegang tot de arbeidsmarkt

*Ruud Muffels<sup>4</sup>*

### 1 Inleiding

In Nederland is de flexibilisering van de arbeidsrelatie de laatste tien jaar snel voortgeschreden. Nederland is nu na Polen, Spanje en Portugal het land met de grootste flexibele schil. De flexibilisering van de arbeidsrelatie heeft het aanpassingsvermogen van de economie verbeterd maar heeft door imperfecties op de arbeidsmarkt ook geleid tot verminderde inkomen- en werkzekerheid. Dat ligt vooral aan de verminderde kansen op doorstroom naar banen die zekerheid bieden. In het politieke debat staat de relatie met het ontslagrecht centraal. Minstens zo belangrijk is echter de transitie naar werkzekerheid. Dit essay gaat in op de economische en sociale gevolgen van flexibilisering en maakt de vergelijking met andere landen in Europa. Het focus van het essay ligt bij de toegang tot de arbeidsmarkt en het vinden van werkzekerheid. Het essay eindigt met de conclusie dat flexibilisering vraagt om instituties voor werkzekerheid in plaats van baanzekerheid.

#### *De flexibele schil als buffer*

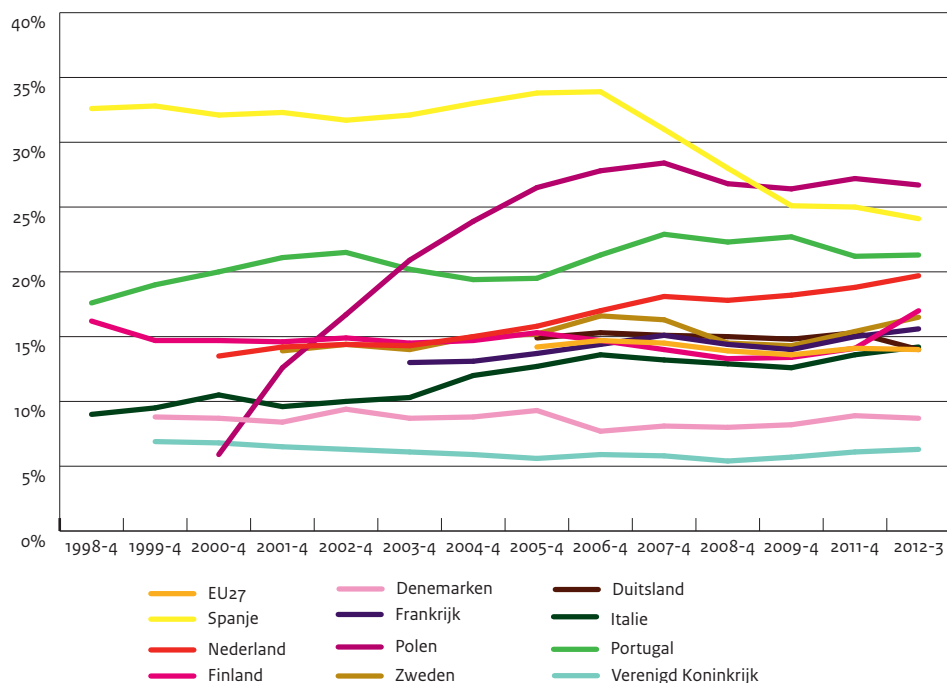
Tegen de achtergrond van de Eurocrisis staat het ontslagrecht centraal in het politieke debat over de flexibilisering van de arbeidsmarkt. De redenering is dat een te strikte ontslagbescherming het aanpassingsvermogen aan de snelle verandering in de internationale economie belemmert. Gezien deze belemmering moet de flexibele schil van de arbeidsmarkt in dit aanpassingsvermogen voorzien. De flexibele schil van de arbeidsmarkt werkt met name in landen met een sterk verschil in bescherming voor vaste en tijdelijke banen als een buffer tegen de gevolgen van de crisis (OESO 2010). In Nederland zijn het de uitzendwerkers, de tijdelijke werknemers en de zzp'ers geweest welke die bufferrol hebben vervuld.

De groei van de werkgelegenheid in Nederland is de afgelopen jaren voor het grootste deel voor rekening gekomen van flexibele arbeidskrachten. Dat was mogelijk door een soepele regelgeving voor flexibel werk (Ministerie van SZW 2011). Voor een op de twee jongeren is thans de eerste baan een flexibele baan. Flexibele banen hebben voor een lagere werkloosheid gezorgd dan zonder dit soort banen het geval was geweest (Euwals 2011). Daar staat in de regel tegenover dat flexwerkers het eerste afvloeien in een

<sup>4</sup> Hoogleraar arbeidsmarkt aan de Universiteit van Tilburg en verbonden aan Reflect

recessie en dat de werkloosheid tijdens een crisis sterk kan oplopen zoals dat in Spanje het geval is. In Nederland is dat slechts in bescheiden mate gebeurd vooral doordat bedrijven hun vaste personeel lange tijd hebben vastgehouden. Bedrijven hebben zich tijdens de crisis aangepast door een geringer beroep te doen op flexibele werknemers en zzp'ers. Overigens vindt aanpassing ook plaats door interne flexibiliteit zoals in het geval van flexibele werktijdregelingen, uittredingsregelingen en flexibele beloningssystemen. Duitsland maakt van oudsher gebruik van regelingen voor werktijdverkorting. Deze hebben in de crisis als een belangrijke buffer gewerkt om de werkloosheid stabiel te houden. In Engeland waar de ontslagbescherming gering is, heeft de loonflexibiliteit als buffer gewerkt en zijn veel mensen werkloos geworden. In Denemarken en ook in andere Scandinavische landen heeft het actieve arbeidsmarktbeleid in combinatie met het genereuze uitkeringssysteem de bufferrol vervuld.

**Figuur 2.1** Ontwikkeling aandeel flexibele arbeid (tijdelijk contract, oproep, uitzend) in tien Europese landen, EU LFS 1998-2012



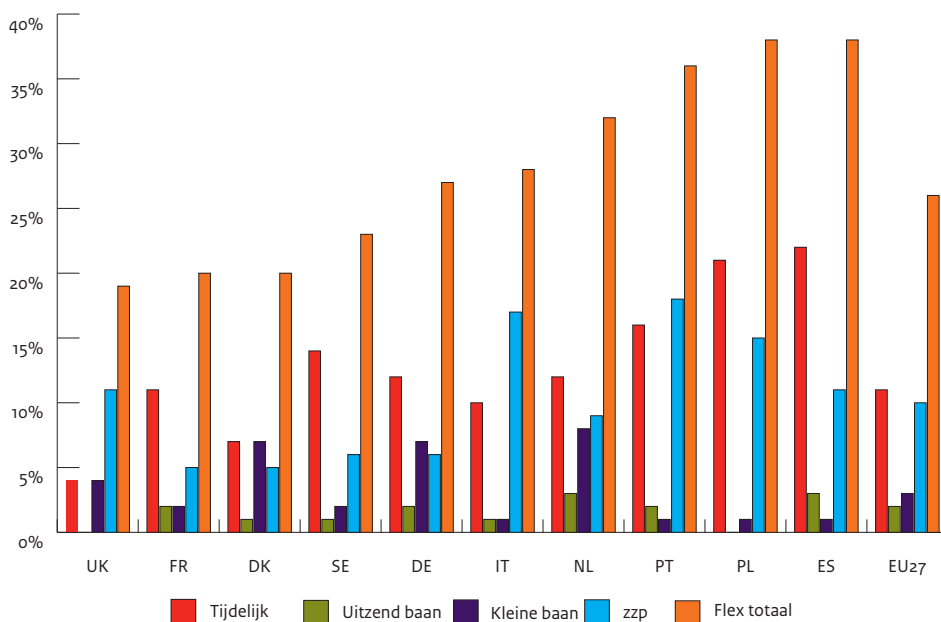
Bron: Eurostat Database, September 2012

### De arbeidsmarkt flexibiliseert in rap tempo

Op dit moment verricht ongeveer een op de drie werknemers in Nederland flexibele arbeid. De groei van flexwerkers in Nederland is in vergelijking met het buitenland opvallend te noemen. Figuur 2.1 toont op basis van het Europese Labour Force Survey de ontwikkeling in tijdelijke arbeid (tijdelijke banen, uitzend- en oproepbanen) tussen het vierde kwartaal van 1998 en het derde kwartaal van 2012 voor een aantal Europese landen.

Het beeld van verandering in Europa is divers. Voor de EU als geheel is het aandeel van flexibele arbeid in de crisis stabiel gebleven. In veel landen waaronder Nederland, Frankrijk, Finland, Zweden, Italië en Polen is het aandeel sterk gestegen gedurende de crisis terwijl het vooral in Spanje en Portugal is gedaald. In het Verenigd Koninkrijk met weinig flexibele arbeid is het aandeel redelijk stabiel gebleven. In Denemarken stijgt het aanvankelijk maar daalt het weer licht vanaf het vierde kwartaal van 2011. Zowel Denemarken als het Verenigd Koninkrijk kenmerken zich door een combinatie van een kleine flexibele schil, een flexibele arbeidsmarkt met weinig ontslagbescherming en een hoge arbeidsmobiliteit. De daling in Spanje is vooral het gevolg van de economische neergang in combinatie met het effect van een strengere wetgeving ten aanzien van de bescherming

**Figuur 2.2** Omvang van flexibele schil in enkele Europese landen in 2008



Bron: Europese Labour Force Survey 2008, eigen bewerking

van tijdelijke arbeid. Opvallend is de stijging in Zweden en Frankrijk na 2010 na een aanvankelijke daling aan het begin van de crisis. Frankrijk kent een lage mobiliteit en van oudsher een strenge wetgeving voor zowel vaste als tijdelijke contracten. Zweden heeft ondanks een behoorlijke mate van ontslagbescherming toch een betrekkelijk hoge flexibiliteit vanwege relatief lage ontslagvergoedingen.

Figuur 2.2 laat de omvang van de flexibele schil zien net voor de crisis in 2008 voor dezelfde landen als in figuur 2.1. De omvang van de flexibele schil is op drie landen na het grootst in Nederland, groter dan in Duitsland, Frankrijk, Zweden, het Verenigd Koninkrijk of Denemarken. Vooral het aantal kleine banen en uitzendbanen is relatief groot. In vergelijking met Duitsland, Frankrijk, Denemarken en Zweden is ook het aandeel zzp'ers groot maar in vergelijking met Groot-Brittannië en veel Zuidelijke landen is het aandeel daarvan kleiner.

### *De kans op een flexibele baan is groter voor bepaalde groepen*

De kans op een flexibele baan verschilt nogal tussen bepaalde bevolkingsgroepen. De vraag is of die kans ook verschilt tussen landen. Om dat te onderzoeken hebben we gebruik gemaakt van de European Labour Force Survey en geschat wat de kans is om in een flexibele baan te werken. Die schatting is gemaakt op basis van gegevens uit 2008 voor tien landen (dezelfde als in figuur 2.2).<sup>5</sup> Gecorrigeerd voor verschillen in de bevolkings-samenstelling tussen de landen is de kans om in een flexibele baan te werken in Nederland na Spanje het grootst en in Denemarken het kleinst. De kans om in een flexibele baan te werken is in Nederland groter voor jongeren, vrouwen en laag opgeleiden. Onder jongeren zijn het vaak ook studenten die een dergelijke baan hebben. Daarnaast is de kans op een flexibele baan groot bij zowel laaggeschoolde als hooggeschoolde beroepen (wetgeving, wetenschap). Dat is ook het geval in andere landen zij het dat er naar beroep en sector wel verschillen zijn. Een flexibele baan komt het meest voor in de agrarische sector gevolgd door de publieke sector en de dienstverlening en het minst in de industrie. Daarnaast zien we flexibele arbeid vooral in kleine bedrijven.

<sup>5</sup> De kans op een flexbaan is geschat met behulp van een ordered logit model op de vier typen van flexbanen, zowel voor Nederland apart als voor alle tien landen tezamen met landendummies. Het model bevat de variabelen die volgens de literatuur samenhangen met flexwerk zoals sector, beroep, bedrijfsgrootte, leeftijd, geslacht, burgerlijke staat en dergelijke.



**Tabel 2.1** *Kans om te werken in een flexbaan (tijdelijke baan, uitzendbaan, kleine baan, zzp) vergeleken met het werken in een vaste baan (ordered logit model)*

	Nederland	10 landen
	Beta	Beta
Leeftijd	-0.188***	-0.180***
Leeftijd kwadraat	0.002***	0.002***
Geslacht (1=man; 2=vrouw)	0.358***	0.055***
Student tot 35 jaar	0.374***	0.973***
Burgerlijke staat (Ref.=Gehuwd)		
Ongehuwd	0.055	0.059***
Gescheiden-verweduwd	0.034	-0.041***
Afkomst		
Westerse immigrant	0.397***	0.004
Niet-westerse immigrant	0.348***	0.237***
Bedrijfsomvang (Ref. 11-49 werknemers)		
Bedrijf tot en met 10 werknemers	1.877***	1.530***
Bedrijf groter dan 49 werknemers	-0.146***	-0.333***
Beroep (Ref. Militaire beroepen)		
Wetgeving, wetenschap	1.376***	0.686***
Technisch beroep	1.103***	0.156***
Dienstverlenend beroep	1.261***	-0.130***
Geschoold agrarisch beroep	-0.194	1.770***
Elementair of laaggeschoold beroep	1.926***	0.333***
Sector (Ref. Landbouw)		
Industrie	-1.380***	-0.827***
Dienstverlening	-1.364***	-0.637***
Publieke sector	-1.493***	-0.771***
Opleiding (Ref. Middelbaar)		
Lage opleiding	0.087***	0.092***
Hoge opleiding	-0.110***	-0.054***
Type training laatste 4wk (Ref. Geen training)		
Baan gerelateerde training	-0.249***	-0.102***
Algemene training	0.239***	-0.166***
Land (Ref. Verenigd Koninkrijk)		

	Nederland Beta	Nederland Beta
Duitsland		0.485***
Nederland		0.567***
Frankrijk		-0.022
Spanje		0.824***
Italie		0.591***
Portugal		0.449***
Polen		0.864***
Denemarken		-0.018
Zweden		0.165***
CONSTANTEN		
Tijdelijk contract	-1.536***	-1.925***
Uitzendbaan	-0.643**	-0.892***
Kleine deeltijdbaan	-0.403	-0.747***
Zelfstandige zonder personeel (zzp)	0.597**	-0.455***
R <sup>2</sup>	0.14	0.159
N	45120	756104
* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01		

Bron: EU Labour Force Survey, 2008

Flexwerkers krijgen in Nederland minder bedrijfsspecifieke training dan vaste werknemers maar wel meer algemene training. In de andere landen krijgen flexwerkers ook minder algemene training. Het standaard idee is dat er een afruil is tussen de flexibiliteit van het contract en de trainingsparticipatie (Arumpalam & Booth 1998; Booth et al. 2002). Gegevens uit het schoolverlateronderzoek bevestigen dat een dergelijke afruil bestaat (Cörvers et al. 2011). Ook in een recente studie door Fouarge et al. (2012) wordt diezelfde conclusie getrokken. Er wordt minder geïnvesteerd in de training van flexwerkers dan in die van vaste werknemers. Een grotere flexibele schil heeft daarmee een negatieve invloed op de productiviteit. De analyse laat voorts zien dat de verschillen tussen groepen binnen landen belangrijker zijn dan de verschillen tussen landen.

## 2 Flexibilisering en arbeidsmobiliteit

In verband met de toename van flexibele arbeid is een belangrijk economisch vraagstuk wat de invloed daarvan is op de arbeidsmobiliteit. De arbeidsmobiliteit is zowel viaerschikking van werknemers tussen

productieve en minder productieve bedrijven als door een betere aansluiting tussen de arbeidsvaardigheden van een werknemer en de vereisten van een baan van invloed op de productiviteit. De toename van flexibele arbeid heeft invloed op de mobiliteit tussen banen en op de uittreding- en (her)intredingsmobiliteit.

### **Arbeidsmobiliteit en de toegang tot de arbeidsmarkt**

De toename van de flexibele schil heeft er ontegenzeggelijk toe geleid dat de arbeidsmobiliteit is toegenomen. Maar dat betreft dan vooral de mobiliteit binnen het segment van flexibele banen. De mobiliteit binnen het segment van vaste banen is eerder afgenomen. Dat ligt mede aan de vergrijzing. De mobiliteit onder oudere werknemers ligt immers lager. De aanzienlijke bescherming van het zittende personeel leidt tot verstarring. Aan de ene kant is dat omdat er te weinig prikkels zijn voor investering in menselijk kapitaal zowel van de zijde van de werkgever als van de werknemer en aan de andere kant vanwege de ongunstige invloed op de baanmobiliteit. Een gebrek aan mobiliteit gaat ten koste van de motivatie en de productiviteit vooral wanneer er weinig wordt geïnvesteerd in scholing en training.

Een belangrijk aspect van mobiliteit is de doorstroom van flexibele banen naar vaste banen. Vormt de tijdelijke baan een opstapje naar een betere baan met meer zekerheid of werkt deze als een ‘werkgelegenheidsval’ waaruit men moeilijk kan ontsnappen? In het eerste geval fungeert de tijdelijke baan als een ‘screening’ instrument voor werkgevers met dezelfde functie als een verlengde proeftijd. Voor de werknemer is de tijdelijke baan dan onderdeel van het zoekproces om een geschikte baan te vinden. Flexibele arbeid vergroot in dat geval de toegang tot de arbeidsmarkt. In het tweede geval wanneer er weinig doorstroming plaatsvindt naar een baan met meer werkzekerheid vermindert flexibele arbeid de toegang tot de arbeidsmarkt. Dat geldt vooral op de lange termijn. Flexibele arbeid leidt tot verlies van menselijk kapitaal doordat in een flexibele baan veelal minder training wordt aangeboden. Het leidt ook tot ‘stigma’ effecten (het bekende ‘vlekje’ op het CV) omdat er voor flexibele arbeid een vrij groot risico is op herhaalde werkloosheid. In dat geval worden de kansen op mobiliteit naar een baan met meer werkzekerheid juist belemmerd (Olsthoorn 2011). Er zijn negatieve lange termijn effecten op de toegang tot de arbeidsmarkt vanwege geringe vooruitgang in de loopbaan en vanwege ‘littekeneffecten’ die voortkomen uit perioden van werkloosheid en loopbaanbreuken.

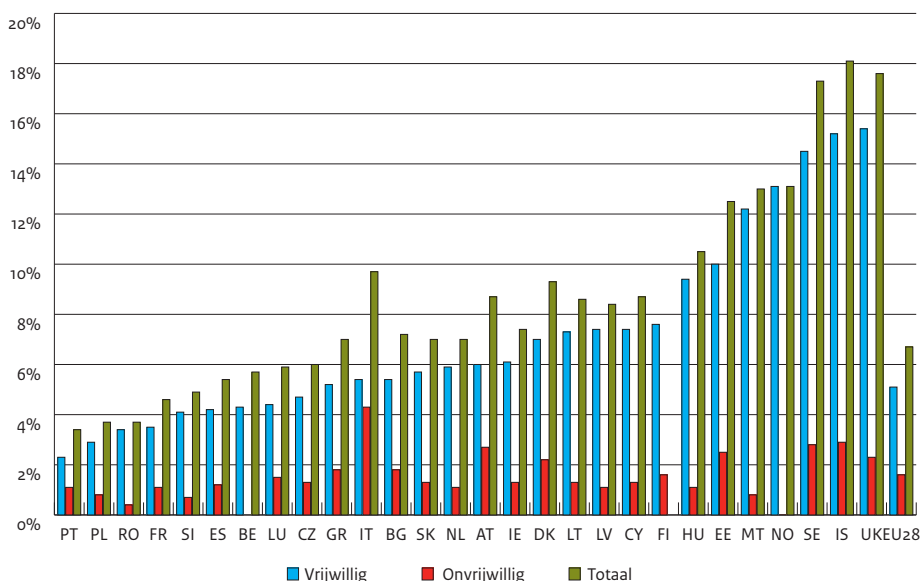
### **Baanmobiliteit internationaal vergeleken**

Beschikbare gegevens over de baanmobiliteit vertellen verschillende verhalen. OESO cijfers laten voor Nederland een zeer lage baanmobiliteit

zien terwijl op basis van andere gegevens Nederland weliswaar lager scoort dan bijvoorbeeld Groot-Brittannië, Denemarken of Zweden maar in Europa een middenpositie inneemt (Muffels & Dekker 2012). Dat komt overeen met het beeld op basis van cijfers over de gemiddelde duur van een baan: 10 jaar in Nederland én in Europa als geheel. Overigens zijn de verschillen in gemiddelde baanduur niet groot in Europa. In Denemarken en Groot-Brittannië, de landen met de meeste mobiliteit, is deze 7 tot 8 jaar.

Figuur 2.3 geeft de vrijwillige baanmobiliteit en de gedwongen baanmobiliteit bij sluiting van een bedrijf, ontslag en het einde van een flexibel contract weer in Nederland vergeleken met andere landen in Europa. De cijfers zijn gebaseerd op Eurostat gegevens en ontleend aan de *Statistics on Income and Living Conditions (SILC)* over de periode 2006-2009. De vrijwillige mobiliteit is in Nederland met 5,7 procent iets hoger dan het Europese gemiddelde dat op 5,1 procent ligt maar een stuk lager dan in bijvoorbeeld Noorwegen of Zweden. De baanmobiliteit is het hoogst in Noorwegen, Zweden en het Verenigd Koninkrijk en het laagst in Portugal, Polen, Frankrijk en Spanje.

**Figuur 2.3** Vrijwillige, onvrijwillige en totale jaarlijkse mobiliteit; bevolking 16-64 jaar met een vast contract 2006-2009

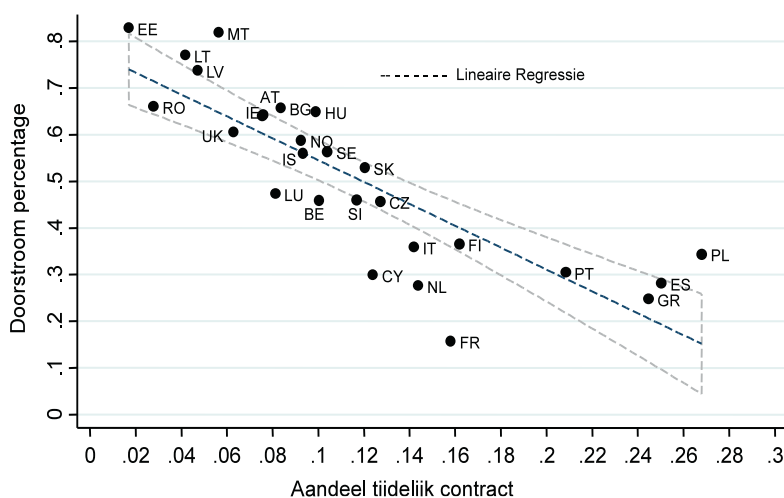


Bron: SILC 2006-2009

### Het 'honeymoon' effect en de doorstroom naar een reguliere baan

Het IMF maakte reeds in 2010 in haar World Economic Outlook gewag van de belangrijke rol die de flexibele schil vervult voor de aanpassing van de arbeidsmarkt aan economische schokken (IMF 2010). De Italiaanse econoom Boeri sprak van het “honeymoon” effect, de combinatie van een sterke ontslagbescherming en een omvangrijke flexibele schil, dat zo typerend is voor de door tweedeling gekarakteriseerde arbeidsmarkten in Zuid-Europa maar ook voor arbeidsmarkten in Centraal Europa. De flexibele schil blijkt met name groot te zijn in landen met een sterke bescherming van *insiders*. Het dualisme in deze landen is mede in de hand gewerkt door een strengere regelgeving ten aanzien van de bescherming van vaste werknemers en een tegelijkertijd soepeler regelgeving ten aanzien van de bescherming van tijdelijke werknemers (zie OECD 2011). Het zal niet verbazen dat in duale arbeidsmarkten de baanbaan mobiliteit gering is terwijl ook de doorstroming naar een vaste baan geringer is. In figuur 2.4 wordt de relatie tussen het voorkomen van tijdelijke arbeid en de doorstroming naar een vaste baan weergegeven voor de periode 2006-2009 voor 28 Europese landen.

**Figuur 2.4** Relatie tussen aandeel tijdelijk werk en doorstroompercentage naar vast werk in Europa, EU SILC



Noot: EE Estland; MT Malta; LT Lithouwen; LV Letland; RO Roemenië; AT Oostenrijk; IE Ierland; BG Bulgarije; HU Hongarije; NO Noorwegen; SE Zweden; UK Verenigd Koninkrijk; IS IJsland; LU Luxemburg; SK Slovakije; SI Slovenië; CZ Tsjechië; IT Italië; FI Finland; CY Cyprus; NL Nederland; FR Frankrijk; PT Portugal; PL Polen; ES Spanje; GR Griekenland.

Bron: Eurostat (2012): EU SILC, longitudinale data 2006-2009

In de Baltische staten, Malta en sommige Oost-Europese landen (Roemenië, Bulgarije, Hongarije) zien we een relatief klein aandeel flexibele arbeid en een hoge doorstroom. Groot-Brittannië en Ierland kenmerken zich met hun ongereguleerde arbeidsmarkt van oudsher door een laag aandeel flexibele arbeid en een hoge doorstroom terwijl de Scandinavische landen (Noorwegen, IJsland, Zweden) en Oostenrijk een iets hoger aandeel flexwerk combineren met eveneens een hoge doorstroom. Uit andere bronnen weten we dat Denemarken ook een aanzienlijk hogere doorstroom kent van 42,5 procent (Berglund et al. 2009). Nederland, Cyprus en Frankrijk liggen ver van de regressielijn hetgeen betekent dat ze sterk afwijken van het gemiddelde beeld. Het aandeel flexwerk in deze landen is lager dan in de Zuidelijke landen terwijl de doorstroom gelijk of zelfs lager is (vooral in Frankrijk) dan in de Zuidelijke landen. In Nederland is de doorstroom gemiddeld 28 procent over deze periode (drie transitie jaren) hetgeen gelijk is aan het percentage in de landen met de meeste flexibele arbeid, Spanje en Polen. Het CBS komt overigens voor Nederland tot vergelijkbare cijfers voor 2009-2010 (zie Tabel 2.2). Voor vrouwen en jongeren is de doorstroom hoger dan voor mannen en ouderen. Overigens gaat het hier alleen om tijdelijke contracten en niet om oproep- of uitzendcontracten waarvoor de doorstroom lager is. Volgens het LISS panel is de doorstroom vanuit tijdelijk werk gemiddeld 28 procent maar vanuit uitzend- en oproepwerk respectievelijk slechts 15 procent en 18 procent.

**Tabel 2.2** Doorstroom van flexibele banen naar vaste banen (2010)

	Aantal flexibel x1000	Van flexibel naar vast	Van flexibel naar niet werkend
Mannen+Vrouwen	1157	0,207	0,207
Man	562	0,222	0,180
Vrouw	597	0,194	0,231
Totaal 15 tot 25 jaar	361	0,205	0,302
Totaal 25 tot 45 jaar	566	0,198	0,143
Totaal 45 tot 65 jaar	231	0,234	0,212

Bron: CBS Statline

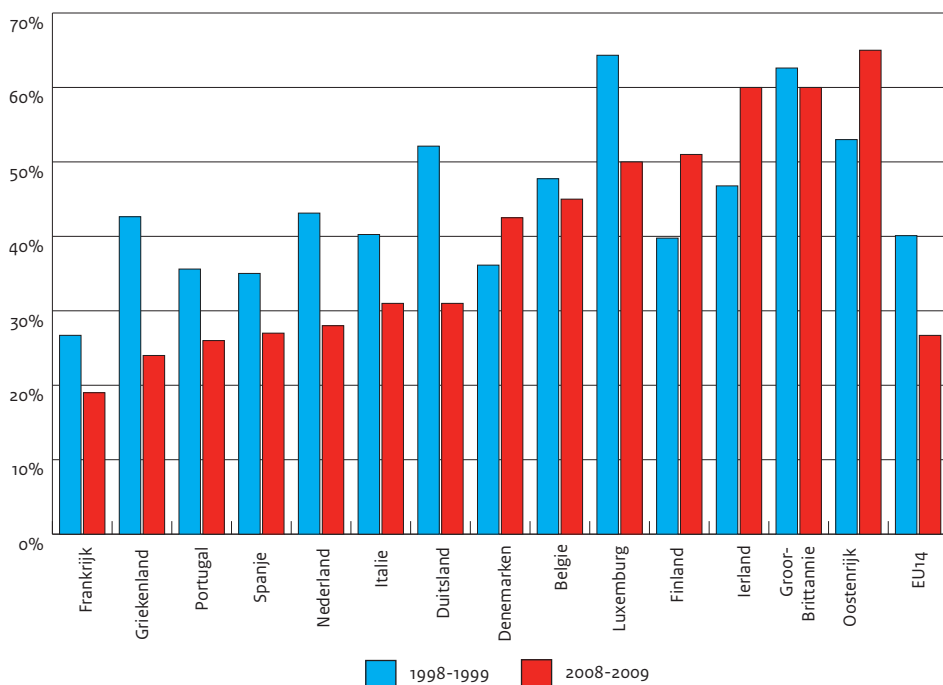
### **Doorstroom sterk gedaald in Nederland**

De doorstroom van flexibele arbeid naar vaste arbeid is geleidelijk afgenomen in de afgelopen tien jaar doordat werkgevers steeds minder tijdelijke banen met uitzicht op vast omzetten in vaste banen (zie Dekker et al. 2012; Muffels & Wilthagen 2011a). Heyma et al. (2010) komen op basis van eerder onderzoek tot de conclusie dat slechts een op de drie tijdelijke werknemers drie jaar of langer in een tijdelijke baan verblijft. Ook de conclusies van een gezamenlijk rapport van het Centraal Planbureau en ROA (Cörvers et al. 2011) waren positiever over de rol van flexibele contracten als opstapje naar een vaste

baan vooral voor hoog opgeleiden. Uit analyses op Europese data (LFS) blijkt dat in de zuidelijke EU-lidstaten zowel laag als hoog opgeleide jongeren een geringe kans hebben om door te stromen terwijl dat in de continentale en noordelijke landen met name de lager opgeleide jongeren zijn. Voor laag opgeleiden geldt daarom veel minder dat flexibele arbeid een opstapje is naar een baan met meer zekerheid (Muffels & Dekker 2012; Muffels 2012).

In Nederland is de doorstroom vanuit tijdelijk werk in de afgelopen 10 tot 15 jaar sterk afgenomen. Op basis van gegevens van het Europese huishoudpaneel (ECHP, 1998-1999) en haar opvolger, de *EU Statistics on Income and Living Conditions* (SILC) constateren we een daling van de gemiddelde jaarlijkse doorstroom in Nederland van ruim 43 procent einde jaren negentig

**Figuur 2.5** Doorstroom van tijdelijk naar vast contract in 2008-2009 en verandering ten opzichte van 1998-1999



Noot: In SILC ontbreken gegevens voor Denemarken en Groot-Brittannië. Deze zijn respectievelijk ontleend aan Berglund e.a. (2009) en berekend op basis van de BHPS, 2007-2008

Bron: ECHP 1994-2001 en SILC 2006-2009, eigen bewerkingen

(1998-1999) tot 28 procent in de periode 2008-2011. Deze 28 procent komt min of meer overeen met de doorstroom die het CBS tussen 2009 en 2010 berekende van ongeveer 30 procent. In andere landen is de doorstroom eveneens gedaald zoals in Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje, Griekenland en Portugal terwijl in sommige landen deze juist is gestegen, zoals in Denemarken, Ierland en vooral Oostenrijk.

Voor Nederland hebben Dekker et al. (2012) de doorstroom tussen 2001 en 2010 vergeleken voor verschillende typen van flexibele banen. Ook zij constateren een daling in de jaarlijkse doorstroom van flexibele banen (tijdelijke banen plus uitzend- en oproepbanen exclusief uitzicht op vast) naar vaste banen van 32 procent naar 23 procent tussen 2001 en 2009.<sup>6</sup> De doorstroom cijfers voor de andere typen banen zijn lager maar vertonen eveneens een dalende tendens. Dat de daling zich vooral voordoet bij de overgang van tijdelijke banen naar vast maar minder bij uitzendwerk en oproepwerk bevestigt dat vooral de tijdelijke banen met uitzicht op vast in veel mindere mate worden omgezet in vaste banen.<sup>7</sup> De verklaring voor deze daling is wellicht te vinden in een betrekkelijk soepele wetgeving ten aanzien van flexwerk die het ontstaan van nieuwe vormen van flexwerk mogelijk maakt. Deze nieuwe vormen kenmerken zich door een hoge mate van flexibiliteit zowel wat betreft de aard van de aanstelling, de duur van het contract als het aantal contractuele uren.

### **Onvrijwillig in een tijdelijke baan**

Het is in verband met de doorstroom van belang of de keuze voor een tijdelijke baan een vrije of een gedwongen keuze is. Als een vaste baan niet beschikbaar is en tijdelijk werk onvrijwillig is de doorstroom van meer belang dan wanneer de tijdelijke baan een bewuste keuze is bijvoorbeeld om privé en werk beter te kunnen combineren. In Nederland werkt een op de drie flexwerkers in een tijdelijke baan omdat er geen vast werk voorhanden is en een op de twee à drie flexwerkers vanwege een proeftijd (40 procent). Dat laatste is ook het geval voor jongeren tot 25 jaar. Nederland is wat dat betreft een buitenbeentje in Europa aangezien daar slechts een op de tien flexwerkers in een flexibele baan werkt vanwege een (verlengde) proeftijd. Drie van de vier flexwerkers werkt in Nederland dus onvrijwillig in een flexibele baan.

<sup>6</sup> Het cijfer van 23 procent is lager dan de door ons berekende 28 procent, omdat de tijdelijke banen met uitzicht op vast langer dan een jaar waarvoor de doorstroming naar verwachting hoger is, niet zijn meegenomen.

<sup>7</sup> De doorstroom in de oproep/invul banen en de uitzendbanen veranderde veel minder en bedroeg in 1998-1999 20 procent en 27 procent respectievelijk tegenover 17 procent en 23 procent in 2008-2009.

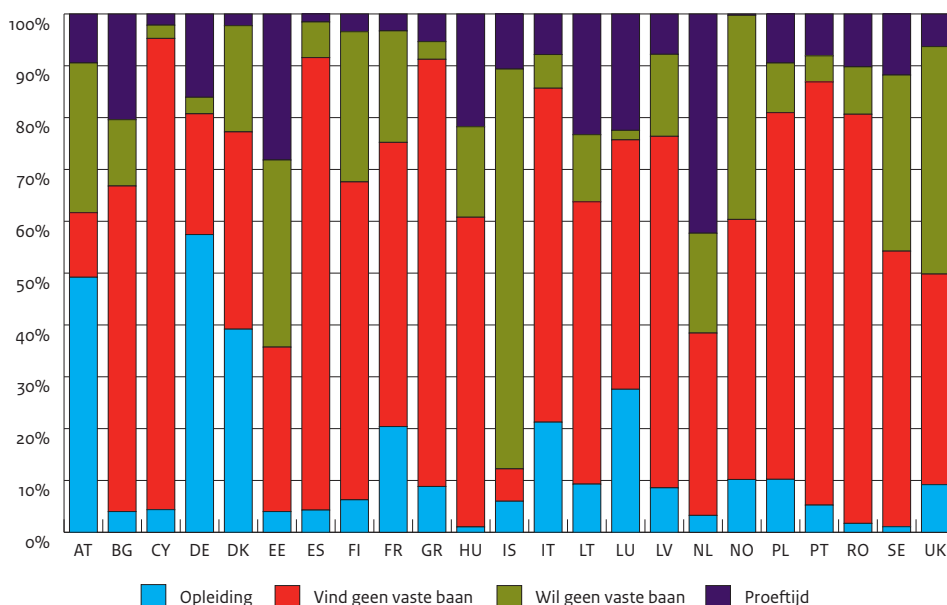


Doordat de werkgever in Nederland steeds meer kiest voor een nieuwe flexwerker (draaideurconstructie) in plaats van omzetting naar een vaste baan (zie Dekker et al. 2012), neemt de doorstroom naar vaste banen af en daarmee de werkzekerheid van flexwerkers. Opvallend is verder nog dat relatief weinig werknemers in Nederland in een tijdelijke baan werken vanwege een opleiding, stage of training (3 procent). In Duitsland geldt dat voor bijna de helft van de flexwerkers vaak in de vorm van *apprenticeships* die de overgang tussen school en werk vergemakkelijken.

### Economische voordelen van flexibele arbeid

Overigens zijn er niet alleen economische nadelen maar ook voordelen van flexibele arbeid. Die zijn er zowel voor de werkgever als voor de werknemer. Flexwerk kan de werking van de arbeidsmarkt verbeteren wanneer de tijdelijke werknemer anders werkloos zou zijn geweest door een gebrek aan beschikbare vaste banen en wanneer de kans om door te stromen naar een baan met meer zekerheid groter is dan vanuit werkloosheid. De toegang tot de arbeidsmarkt is in dat geval groter en de (langdurige) werkloosheid lager. Flexwerk biedt ook meer flexibiliteit voor de werknemer in verband met werktijden en aantal werkuren om werk en privé beter op elkaar af te stemmen. De flexwerkers nemen de nadelen voor lief aangezien het

**Figuur 2.6** Redenen om een tijdelijke baan te nemen (2008)



Bron: Eurostat, EU-Labour Force Survey 2008, eigen bewerkingen

voordeel van flexibele werktijden en uren daarvoor voldoende compensatie biedt. Dat verklaart ook dat een betrekkelijk groot percentage van de flexwerkers met een uitzend- of afroepcontract best tevreden is over het loon terwijl dat objectief gezien fors lager is dan van een werknemer in vaste loondienst (Muffels & Wilthagen 2011a). De koppeling tussen de werknemer en de baan is daardoor beter in een tijdelijke baan waarvoor men vrijwillig kiest.

Een grote flexibele schil bestaat bij de gratie van ontslagbescherming in een gesegmenteerde arbeidsmarkt. Volgens de *insider-outsider* theorie (Lindbeck & Snower 1986) zijn de loonkosten voor de insiders hoger dan in een liberale arbeidsmarkt waar meer concurrentie op lonen bestaat. De segmentatie van de arbeidsmarkt leidt vanwege de lagere mobiliteit in de vaste banen ook tot minder productiviteitsverlies en lagere transactiekosten. Volgens de theorie van efficiëntielonen is er een ander voordeel dat inhoudt dat niet-marktconforme hogere beloningen tot gevolg hebben dat de loyaliteit en binding van de werknemers aan het bedrijf groter is waardoor zij zich meer inspannen en hun productiviteit hoger is. In een gereguleerde arbeidsmarkt zijn investeringen in bedrijfsspecifieke scholing bovendien rendabeler vanwege de langere duur van dienstverbanden. Deze investeringen hebben vervolgens een positieve invloed op de productiviteit en de innovatie (zie o.a. Dekker & Kleinknecht 2008). In een andere studie vonden Kleinknecht et al. (2006) dat de arbeidsproductiviteit in bedrijven met een groter aandeel van flexwerkers lager was. En in een studie van Dekker et al. (2010) werd tevens vastgesteld dat bedrijven met een groter aandeel flexwerkers in minder mate innovatieve producten maakten. De productiviteitswinsten in gereguleerde arbeidsmarkten moeten weggestreept worden tegen de productiviteitsverliezen die ontstaan als gevolg van een slechtere aansluiting tussen werknemer en baan en als gevolg van economische slijtage van menselijk kapitaal zeker wanneer weinig geïnvesteerd wordt in scholing. Dergelijke verliezen zijn niet beperkt tot het flexibele segment maar treden ook op in het gereguleerde segment. In het gereguleerde deel van de arbeidsmarkt is bovendien rekening te houden met geringere motivatie van lang zittende werknemers.

### **Afruil tussen externe en interne mobiliteit**

Een laatste aspect is de relatie tussen externe en interne flexibiliteit. Er lijkt een zekere afruil te bestaan tussen externe en interne en tussen numerieke en functionele flexibiliteit. In gereguleerde arbeidsmarkten is de externe baanmobiliteit (de overgang naar een andere werkgever) laag maar de interne functionele mobiliteit (verandering van functie of beroep bij dezelfde werkgever) relatief hoog. In ongereguleerde arbeidsmarkten is de baanmobiliteit hoog maar de interne functionele flexibiliteit gering. Verandering van functie betekent veelal ook verandering van werkgever. Dat

betekent ook dat de aanpassing aan economische schokken verloopt via een toename van de werkloosheid en een neerwaartse aanpassing van de lonen.

Groot-Brittannië heeft zich aan de vraagterugval tijdens de recente crisis aangepast door middel van loonflexibiliteit en door een toename van de werkloosheid. Duitsland heeft zich als een sterk gereguleerde arbeidsmarkt door de crisis gelooft met behulp van een grote mate van interne flexibiliteit onder meer door het bestaan van werktijdreductie regelingen. In de eveneens gereguleerde arbeidsmarkt van Nederland is deze aanpassing vooral geschied door veranderingen in de omvang van flexwerk en inschakeling van zzp'ers (externe flexibiliteit) en in mindere mate ook door werktijdreductie (interne flexibiliteit).

Voor het functioneren van de arbeidsmarkt vervult de interne mobiliteit deels dezelfde functie als de externe mobiliteit. Het verbetert de arbeidsalocatie en houdt werknemers 'duurzaam inzetbaar' (Dekker 2011). Als zodanig kan het een substituuat zijn voor externe mobiliteit. Dat geldt wellicht vooral voor oudere werknemers waarvoor externe mobiliteit een risicovolle optie is. Zij hebben op de arbeidsmarkt te maken met een afname van de werkzekerheid en een onzeker loonperspectief.

Resumerend zijn er economische nadelen en voordelen aan een strikte regulering van de arbeidsmarktrelatie waarbij veelal de nadelen groter worden ingeschat dan de voordelen met name vanuit het oogpunt van het gebrek aan mobiliteit en de gevolgen daarvan voor productiviteit en innovatie. Een te ver doorgeschoten regulering van de vaste arbeidsrelatie leidt tot flexibilisering van de niet-standaard arbeidsrelatie en het ontstaan van een divers palet van tijdelijke contracten met weinig baanzekerheid (waaronder payrolling en schijnzelfstandigheid). Er dreigt een soort vicieuze cirkel waarbij geringe investeringen in training en scholing van de flexwerker de productiviteit verminderen en waarbij de toch al stokkende doorstroom naar vast werk verder belemmerd wordt. Dit remt vervolgens weer de investeringen in menselijk kapitaal.

### 3 Sociale gevolgen van flexibilisering

De flexibilisering van de arbeidsrelatie kan niet los gezien worden van de economische crisis en de sociale gevolgen daarvan. De negatieve gevolgen van de krediet- en Eurocrisis voor de inkomens- en werkzekerheid zullen ook in de komende jaren nog volop merkbaar zijn.

#### *Toenemende ongelijkheid en afbrokkeling van instituties*

Verwacht mag worden dat Nederland de komende jaren een zeer matige economische groei en een stijgende werkloosheid zal kennen aangezien de

effecten van overheidsbezuinigingen nog goeddeels hun beslag moeten krijgen. De werkloosheid is in de afgelopen periode gestaag opgelopen van 3,5 procent in 2008 naar momenteel meer dan het dubbele. De werkgelegenheidsgroei die er hier en daar nog is, komt volledig voor rekening van deeltijd- en flexibele banen. Het aandeel van flexibele banen neemt daardoor niet af in de huidige economische crisis. Dat is nogal ongebruikelijk. De 'goede oude tijd' van een vaste baan voor het leven ofwel *'life time employment'* welke karakteristiek was voor de arbeidsrelaties tot aan de 21ste eeuw lijkt voorgoed voorbij.

De arbeidsmarkt groeit toe naar een situatie van veel lossere arbeidsrelaties (de grenzeloze carrière; zie Arthur & Rousseau 1996; Stone 2005), waarin mensen meer van functie en baan wisselen gedurende de carrière, arbeidsrelaties minder monogaam zijn en mede gezien de opkomst van het zzp-schap ook meer het karakter krijgen van een prestatiecontract (Schmid 2011). De Nederlandse arbeidsmarkt vertoont met haar grote aandeel van tijdelijke niet-reguliere arbeidscontracten steeds meer gelijkenis met de duale arbeidsmarkten van zuidelijke EU-lidstaten met een hoge mate van werkzekerheid voor de zittende werknemers, de *insiders*, en geringe kansen op een baan met zekerheid voor degenen die de arbeidsmarkt betreden of nog weinig ervaring hebben, de *outsiders* (zie ook IMF 2010).

Het dualisme op de arbeidsmarkt leidt tot ongelijke kansen op inkomens- en werkzekerheid voor vaste werknemers en flexwerkers inclusief de zzp'ers. Daarnaast is de kwaliteit van de tijdelijke baan gemiddeld genomen minder dan die van vaste banen. Naast de mindere baan zekerheid is ook het loon beduidend lager (zie Muffels & Wilthagen 2011a; Cörvers, Euwals & de Grip 2011; CBS 2010), is de autonomie geringer en zijn de gevraagde kennis en vaardigheden beneden het niveau van wat de werkende naar eigen zeggen te bieden heeft. In eerdere publicaties is hierover uitvoerig gerapporteerd (zie Muffels & Wilthagen 2011a). Het dualisme op de arbeidsmarkt draagt daardoor bij aan een toenemende inkomensongelijkheid.

Ook in Nederland is de inkomensongelijkheid tijdens de crisis toegenomen (OESO 2011). Deze toenemende ongelijkheid lijkt zich vooral te voltrekken aan de boven- en onderkant van het loonspectrum en niet zozeer in het midden. Het loon van flexwerkers ligt gemiddeld 35 procent lager dan van vaste werknemers (Muffels & Wilthagen 2011a) zelfs na correctie voor beroep, sector, geslacht en baanduur (zie ook IMF 2010). Het CBS berekende ongecorrigeerd voor deze kenmerken een verschil van 50 procent (CBS 2011). Volgens de theorie van de 'compenserende loonverschillen' zou in een perfect werkende arbeidsmarkt het loon van flexwerkers in gelijkwaardige functies juist hoger moeten zijn dan van vaste werknemers ter compensatie van de geringere baan zekerheid. Maar de arbeidsmarkt werkt kennelijk niet

perfect (zie Graaf-Zijl 2009). Vanwege de toenemende ongelijkheid brak Nobel prijswinnaar Joseph Stiglitz op de jaarvergadering van het IMF medio 2011 een lans voor wat hij het scenario van “inclusieve groei” noemt.

### **De situatie voor jongeren**

In de huidige crisis is de competitie tussen jongeren om toegang te krijgen tot het schaarse aanbod van aantrekkelijke banen groter geworden waardoor de kansen om zo’n ‘goede’ baan te bemachtigen klein zijn. Marsden (2010) spreekt zelfs van verhevigde en verlengde “toegangstoernooien” die volgens hem niet alleen de jongeren raken wanneer ze zich voor het eerst op de arbeidsmarkt begeven maar zich uitstrekken over een steeds langere periode van de carrière. De reden is dat de inclusieve instituties die de toegang tot de arbeidsmarkt reguleerden langzamerhand verdwijnen hetgeen leidt tot grotere competitie en daarmee grotere loonongelijkheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt en zelfs tot armoede (Salverda & Mayhew 2009). Een van de instituties die verdwijnen is de interne arbeidsmarkt hetgeen Osterman (1996) verleide tot het spreken over “gebroken ladders”. Voorheen kreeg men toegang tot de onderste trede(n) op de bedrijfsladder en middels training en promotie klom men op in het bedrijf en maakte men carrière. In veel beroepen zoals in de dienstverlening, de creatieve industrie, het onderwijs en de wetenschap waarin relatief veel flexibele arbeid voorkomt, bestaan deze carrièreladders niet meer. Sommigen spreken daarom over een toenemende polarisatie tussen het segment van ‘toernooibanen’ op de ongestructureerde arbeidsmarkt en het segment van gereguleerde arbeidsmarkt waar het beroep (bijvoorbeeld specialist, notaris, advocaat) het carrière pad bepaalt (Goos & Manning 2007).

Voorals de situatie van jongeren baart zorgen aangezien zij in toenemende mate zijn aangewezen op de schaarse ‘toernooibanen’. Bovendien geldt dat naarmate de crisis langer duurt het percentage jongeren dat werkloos blijft of tussen de ene tijdelijke baan en de andere pendelt en daarbij onder zijn of haar niveau werkt, toeneemt met alle gevolgen van dien voor de latere carrière. Vooral laaggeschoolde jongeren zijn kwetsbaar maar ook jongeren met een relatief hoge opleiding vinden moeilijker een baan op hun niveau. In Nederland is een op vijf tot zes jongeren met een lage opleiding thans werkloos. Tijdens de crisis is de langdurige werkloosheid (langer dan 1 jaar werkloos) toegenomen weliswaar vooral onder de oudere werklozen (55 plus) maar ook onder werklozen tussen 25 en 45 jaar (van 20 procent naar 35 procent) (zie Cörvers, 2012).

### **Gevolgen voor de levensloop en het beroep op uitkeringen**

Werken in een flexibele baan heeft gevolgen voor de levensloop. We maakten al gewag van de mogelijke lange termijn littekeneffecten op

werkzekerheid en inkomen. Daarnaast is uit de literatuur bekend dat economische onzekerheid veroorzaakt door werkloosheid of het werken in een onzekere flexibele baan averechtse gevolgen heeft voor de vruchtbaarheid doordat jonge vrouwen het krijgen van kinderen uitstellen waardoor ook de relatievorming wordt beïnvloed (Blossfeld et al. 2005). Dit effect treedt vooral op bij lager opgeleiden aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Het effect lijkt af te hangen van de mate waarin vrouwen institutioneel worden ondersteund in de vorm van inkomen en hulp bij het vinden en behoud van werk. In dat verband speelt ook de situatie op de huizenmarkt een rol. In de zuidelijke EU-lidstaten is de vruchtbaarheid laag en mede gedaald door de economische onzekerheid waarin jongeren verkeren op de arbeidsmarkt in combinatie met lage lonen en hoge huren. Jongeren blijven tot na hun dertigste jaar thuis wonen en stellen het krijgen van kinderen uit. Met flexwerk is het ook Nederland moeilijker om te huren of een hypotheeklening te verkrijgen.

Opvallend is verder dat de kans op instroom in de ziektewet en arbeidsongeschiktheid regelingen waaronder die voor jongeren (Wajong) betrekkelijk groot is voor tijdelijke werknemers en licht toeneemt in de loop der jaren (zie UWV Kennisverslag 2011 en Kennisagenda Ministerie van SZW 2011). Of dit te maken heeft met moreel risicogedrag aan de kant van de werknemer doordat men meer en langer dan strikt nodig gebruik maakt van werkloosheid- of arbeidsongeschiktheidsregelingen (zie Gautier & van der Klaauw 2012) of met de lagere kwaliteit van de flexibele banen is niet bekend. In de arbeidsongeschiktheidsregelingen kent Nederland voor vaste contracten een lange wachtperiode van 2 jaar waarin het loon wordt doorbetaald. In andere landen is deze wachtperiode veel lager. In Duitsland is deze wachtperiode bijvoorbeeld 6 weken en in Noorwegen 16 dagen. Recent onderzoek heeft aangetoond dat striktere toetsing van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid in het kader van de poortwachter regeling gunstig uitwerkt op het aantal toekenningen (De Jong et al. 2011). Bij flexwerkers duurt de doorbetalingsverplichting van de werkgever zo lang als de arbeidsrelatie bestaat. Een vergrote kans op instroom in de ziektewet en arbeidsongeschiktheidsregelingen van flexwerkers vermindert de kans op terugkeer naar de arbeidsmarkt.

Resumerend zijn de sociale gevolgen van flexibilisering verstrekkend met name vanuit het perspectief van het *'insider-outsider'* vraagstuk en van gelijke kansen op de arbeidsmarkt maar ook gelet op inkomensongelijkheid en op de benutting van menselijk kapitaal. Er is een toenemende polarisatie op de arbeidsmarkt tussen flexwerk en regulier werk die vooral de positie van jongeren raakt. Er is reden aan te nemen dat deze polarisatie leidt tot een grotere ongelijkheid op de arbeidsmarkt enerzijds tussen insiders en outsiders en anderzijds tussen outsiders onderling. De risico's van 'litteken-

effecten' op de carrière nemen toe wanneer de arbeidsmarkt steeds meer polariseert en het aandeel van onzekere banen toeneemt. De onderbenutting van kwalificaties van flexwerkers in deze banen baart zorgen omdat het carrièreperspectief van vooral jongeren wordt geschaad. Bij wijze van conclusie kan worden vastgesteld dat het ontstaan van een grote diversiteit in contractvormen de snelle transformatie van de arbeidsmarkt en de flexibilisering van de arbeidsrelatie weerspiegelt.

#### 4 Instituties voor werkzekerheid

Het bestaan van één standaardcontract, namelijk het vaste contract, doet geen recht aan de economische realiteit en leidt tot een gespleten arbeidsmarkt. De afkalving van de industrie en de groei van de dienstensector heeft bijgedragen aan de teloorgang van de traditionele instituties zoals de interne arbeidsmarkt welke zekerheid verschaffen aan jonge toetreders. De behoefte aan flexibele arbeidsrelaties is daardoor toegenomen. In plaats van één standaardcontract ligt het in die situatie voor de hand om gelet op de diversiteit van de arbeid werknemers en werkgevers keuzemogelijkheden te geven voor een arbeidscontract overigens wel binnen de voorwaarden van wat 'goed werkgeverschap' en 'goed werknemerschap' veronderstelt. Op cao-niveau is nadere invulling te geven aan wat beide begrippen betekenen voor de arbeidsvoorwaarden van bedrijven en sectoren. Op deze manier kan er een variëteit aan contracten ontstaan waarin de arbeidsvoorwaarden afhangen van de balans tussen flexibiliteit en zekerheid. Een grotere mate van flexibiliteit zou dan bijvoorbeeld gecompenseerd worden door een hogere beloning. Maatwerk geleverd onder voorwaarden is de remedie tegen het ontstaan van dubieuze contractvormen die de flexibiliteit verhogen maar de inkomen- en werkzekerheid bedreigen.

Een betere balans tussen flexibiliteit en zekerheid komt niet vanzelf tot stand. Doordat werknemers meer baanwisselingen meemaken, nemen ook de risico's op werkloosheid en (tijdelijk) inkomensverlies toe. Dat vraagt om risicomanagement zowel aan de kant van de werkgever, de werknemer als de overheid (zie Schmid 2011). Schmid spreekt in dit verband van risicodeling en risicospreiding. Werktijdverkorting ziet hij als een voorbeeld van risicodeling tussen werkgevers, werknemers en overheid. Een ander voorbeeld zijn arbeidspools waarin de risico's van werkloosheid worden gespreid tussen werkgevers en transitiefondsen die bijvoorbeeld op regionaal niveau fungeren en waarin werkgevers en werknemers het risico delen. De voorstellen om de ontslagprocedures te vereenvoudigen en de werkgever mede verantwoordelijk te maken voor de transitie naar werk kunnen in dit verband ook gezien worden als deling van het werkloosheidsrisico. Het vereist wel een fundamenteel andere insteek van beleid waarbij het faciliteren van transities centraal staat. Daarbij is 'duurzame inzetbaar-

heid' een van de elementen om de kansen op de arbeidsmarkt op peil te houden en uitval en risico's op (langdurige) werkloosheid te voorkomen. Het is onderdeel van een veel breder palet aan maatregelen waarin ook de bestaande instituties onder de loop moeten worden genomen.

Bij een flexibele en inclusieve arbeidsmarkt horen flexibele en inclusieve instituties. De zekerheid die de interne arbeidsmarkt bood als een van de instituties waardoor jonge mensen een succesvolle carrière konden opbouwen is geleidelijk aan geërodeerd en zal moeten worden overgenomen door nieuwe instituties op de arbeidsmarkt. De zekerheid die mensen ontnemen aan het zijn van werknemer neemt steeds meer af en dient op een andere manier te worden ingevuld. Het zzp-schap biedt onvoldoende (sociale) zekerheid. Systemen van risicodeling en pooling kunnen het gewenste soelaas bieden. Schmid spreekt in dit verband over een verschuiving van werknemerschap naar 'arbeidsmarktburgerschap' waarin zekerheid op een andere manier moet worden georganiseerd (Schmid 2011). Dat vraagt om een fundamentele hervorming van de instituties in zowel de publieke als de beroepsgebonden sfeer met betrekking tot pensioen, scholing en sociale zekerheid. Dat is de echte uitdaging waarvoor het kabinet zal staan<sup>8</sup>.

## Literatuurverwijzingen

- Arulampalam, W. & A. Booth (1998) *Training and labour market flexibility: Is there a trade-off?*, British Journal of Industrial Relations, Vol. 36, pp. 521–536.
- Bentolila, S., P. Cahuc, J.J. Dolado & T. Le Barbanchon (2010) *Two-Tier Labor Markets in the Great Recession: France vs. Spain*, IZA, DP No. 5340, p. 1-51.
- Blossfeld, H.-P., Klijzing, E., Mills, M., & Kurz, K. (Eds.) (2005) *Globalization, Uncertainty and Youth in Society*, Oxford: Routledge.
- Booth, A. L., M. Francesconi, J. Frank (2002) *Temporary jobs: Stepping stones or dead ends?*, Economic Journal, Vol. 112, F189–F213.
- Cörvers, F., Euwals, R. & De Grip, A. (2011) *Labour Market Flexibility in the Netherlands*, Den Haag: CPB.
- Dekker, R., Houwing H. & Kösters, L. (2012) *Doorstroom van flexwerkers*, ESB, Jaargang 97 (4628), p70-73.
- Dekker, R. (2011) "De Flexbalans", In: Beer, P. De (red.): *Flexibilisering. De balans opgemaakt*, Amsterdam: De Burcht, p. 57-83
- Dekker, R. & A. Kleinknecht (2008) *Flexibel werk schaadt groei arbeidsproductiviteit*, ESB, april 2008, p.56-60.

<sup>8</sup> Daarbij gaat het onder andere om het scheppen van 'bridges to employment', bruggen tussen inactiviteit en arbeidsmarkt, zoals bedrijvenarbeidspools, bedrijfsverzamelcentra, werktijdverkorting, deeltijdpensionering alsook werk-naar-werk -en duale leer-werk trajecten (zie o.a. Borghouts 2012) maar ook fiscale maatregelen om bijvoorbeeld de inzetbaarheid te bevorderen.



- Euwals, R. (2011) *Zonder flexibele krachten meer werkloosheid*, Me Judice, economen in debat, artikel 564, <https://www.mejudice.nl/>.
- Fouarge, D., A. de Grip, W. Smits, R. de Vries (2012) *Flexible contracts and human capital investments*, De Economist, Vol. 160, pp. 177-195.
- Gautier, P. & van der Klaauw, B. (2012) *Labor Market Policy and Participation over the Life Cycle*, Netspar panel papers, no. 26, Tilburg: Tilburg University, p71.
- Goos, M., & A. Manning. (2007) *Lousy and Lovely Jobs: The Rising Polarization of Work in Britain*. Review of Economics and Statistics, 89(1): 118-33.
- Graaf-Zijl, M. de, G. van den Berg & A. Heyma (2011) *Stepping stones for the unemployed: the effect of temporary jobs on the duration until (regular) work*, Journal of Population Economics, 24(1), 108–137.
- Hemerijck, A. (2012) *Changing Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, p. 480.
- Heyma, A., J. Peter Hop, T. Smid (2010) *Langdurig verblijf in de flexibele schil van de arbeidsmarkt. Aantal werknemers en hun kenmerken*, SEO-rapport, 2010(43).
- Marsden, D. (2010) *The growth of extended 'entry tournaments' and the decline of institutionalised occupational labour markets in Britain*, CEP Discussion paper, No. 989, London: LSE-Centre for Economic Performance.
- IMF (2010) *World Economic Outlook 2010, Recovery, risk and rebalancing*, Washington DC: Internationaal Monetair Fonds.
- Jong, de Ph., M. Lindeboom & B. van der Klaauw (2011) *Screening disability insurance applications*. Journal of the European Economic Association, 9, 106-129.
- Kleinknecht, A., R. M. Oostendorp, M. P., Pradhan & C.W.M. Naastepad (2006) *Flexible Labour, Firm Performance and the Dutch Job Creation Miracle*, International Review of Applied Economics, Vol. 20, No. 2, 171–187.
- Muffels, R. & R. Dekker (2012) *Flexibilisering en regulering van werkzekerheid*, Economisch Statistische Berichten, Jrg. 97 (4647S), 9 november 2012, p. 18-23.
- Muffels, R. & Wilthagen, T. (2011a) *Flexwerk en werkzekerheid in tijden van crisis*, Economisch Statistische Berichten, 96(4602), 54-57.
- Muffels, R. & Wilthagen, T. (2011b) *Defining flexicurity indicators for the public sector in Europe*, Reflect Research Paper 11/007, Tilburg: Tilburg University.
- Muffels, R. (2012) *Governance of Sustainable Security: The impact of institutions and values on labour market transitions using ESS and EU-SILC Data*, GUSTO Working papers, Tilburg: Tilburg University, p. 38.
- Muffels, R.J.A. (2008) *Flexibility and employment security in Europe: Labour markets in transition*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 407.
- OESO (2010), *Economic Outlook 2010. Moving beyond the job crisis*, Parijs: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.
- Olsthoorn, M. (2012) "Flexibele werknemers", In: Beer, P. De (red.): *Flexibilisering. De balans opgemaakt*, Amsterdam: De Burcht, p.11-57.

- Osterman, P. (1996) *Broken ladders: Managerial Careers in the New Economy*, New York: Oxford University Press.
- Salverda, W. (2009) *Capitalist Economies and Wage Inequality*, Oxford Review of Economic Policy, 25:1, pp. 126-154.
- Schmid, G. (2011) *The Future of Employment Relations: Goodbye 'Flexicurity' – Welcome Back Transitional Labour Markets?*, Amsterdam-AIAS, p. 1-35.
- Stone, K. V. W. (2005) *Thinking and Doing - the regulation of workers' human capital in the United States*, Socio-Economic Review, 26(4): 121-138.
- UWV (2010) Kennismemo 10 02. *Groei van de flexibele arbeid en de gevolgen voor het beroep op WW*. Amsterdam: Kenniscentrum UWV, p. 372.
- UWV (2011) *Kennisverslag 2012-I*, Kenniscentrum UWV, p.50.
- Wilthagen, T & R. Muffels (2011) *Toenemende flexibiliteit in Nederland*, TVA, Vol. 27, 3, p. 368-373.
- Zee, F. van der, Manshanden, W., Bekkers, F., van der Horst, T. (2012), *De staat van Nederland, Innovatieland 2012*, HCSS/TNO rapport, Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 247.

### 3. Een perspectief op de balans in flexibiliteit

*Evert Verhulp*<sup>9</sup>

#### 1 Inleiding

Mij is gevraagd een beknopt essay te schrijven over de problematiek van de flexibele arbeid. Zo'n groot onderwerp behandelen in een beperkte tijd en in een beperkt aantal woorden kan geen uitputtend overzicht bieden. Dat is ook de reden om het een essay te noemen: daarmee wordt niet de indruk gewekt dat het om een gedegen wetenschappelijk stuk gaat dat alleen maar na grondige studie tot doorwrochte conclusies leidt. Die doorwrochte conclusies kent dit stuk wel, maar de grondige studie ontbreekt.

Ik zal eerst in herinnering roepen welke balans werd beoogd met de Wet Flexibiliteit en Zekerheid. Vervolgens zal ik ingaan op de arbeidsrechtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen sinds de invoering van deze wet en nagaan of deze de bedachte balans niet verstoren. Zo speelden het fenomeen zzp'er en payrollen geen rol ten tijde van de discussie over deze wet, maar hebben sinds de invoering wel een grote ontwikkeling doorgemaakt. Nu de flexibele arbeid vaak wordt afgezet tegen de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, zal ik bezien of de balans daartussen niet is verstoord. Deze en andere arbeidsrechtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen nopen tot herziening van delen van het ontslagrecht. Ik zal die uitwerken en bezien of die een aanleiding vormen om te zoeken naar een nieuwe balans.

#### 2 De balans van de Wet Flexibiliteit en Zekerheid

Aan het einde van de vorige eeuw werd, de niet zonder meer te beëindigen arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd een belemmering geacht voor de flexibiliteit van werkgevers. De angst voor een tekort schietend vermogen tot aanpassing van de arbeidsorganisatie aan de snelle veranderingen van de economie was in 1995 reden voor de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om voorstellen te doen tot wijziging van de arbeidswetgeving. Volgens de minister kleeft aan een tekort schietend aanpassingsvermogen een zware prijs: "verlies aan concurrentiepositie en werkgelegenheid".<sup>10</sup> De Wet Flexibiliteit en Zekerheid, ingevoerd in 1999, probeerde dat aanpassingsvermogen te vergroten zonder de zekerheid van de werknemer uit het oog te verliezen. De wetgever meende dat de balans

<sup>9</sup> Hoogleraar arbeidsrecht aan de Universiteit van Amsterdam

<sup>10</sup> Nota Flexibiliteit en Zekerheid, 4 december 1995, p. 1, onder 1.1, Kuip & Scholtens, Parl. Geschiedenis Flexwet, p. 31.

tussen flexibiliteit voor de werkgever tot aanpassing van de arbeidsorganisatie enerzijds en de zekerheid voor de werknemer op een inkomen uit arbeid anderzijds voldoende te hebben gewaarborgd. Aan de zekerheid zou moeten worden bijgedragen door de invoering van de rechtsvermoedens, een minimum aanspraak op loon per oproep, een verkorting van de proeftijd en door de regulering van de uitzendarbeid. De flexibiliteit werd gezocht in het iets vergemakkelijken van de opzegging van de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd (door verkorting van de opzegtermijnen en stroomlijning van de procedure ter verkrijging van toestemming om de arbeidsovereenkomst op te zeggen), door het aantal tijdelijke arbeidsovereenkomsten dat aansluitend kan worden overeengekomen te verlengen van 1 naar 3 en ook door de wijze van reguleren van de uitzendarbeid. Door voor veel van deze regels afwijking bij cao toe te staan, zou de flexibiliteit beter als maatwerk geleverd kunnen worden. Het pakket maatregelen zou er toe moeten leiden dat “het proces van flexibilisering van de arbeid op een evenwichtige en verantwoorde wijze voor beide partijen gebeurt”.<sup>11</sup> Het gaat dan om flexibiliteit die bestaat uit aanpassing van het arbeidsvolume, de zogenaamde externe flexibiliteit. Nauwelijks is gekeken naar de interne flexibiliteit, zoals naar de mogelijkheden om de arbeidsduur, het loon of de arbeid zelf aan te passen aan gewijzigde omstandigheden. De wijziging van art. 7:628 leden 5 en 7 BW bewerkstelligt een dergelijke flexibiliteit niet.

Deze ruim 12 jaar geleden ingevoerde regeling en de mede op grond daarvan tot stand gekomen balans staat al vanaf het begin ter discussie. Sommigen menen dat de wetgever er niet in is geslaagd voldoende flexibiliteit in de arbeidsovereenkomsten aan te brengen, anderen menen dat de flexibiliteit te ver is doorgeslagen. Deze verschillende standpunten zijn voor een belangrijk deel te verklaren doordat de Wet Flexibiliteit en Zekerheid heeft geleid tot een zichtbaarder tweedeling op de arbeidsmarkt. De beoogde flexibiliteit van de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd is door de Wet Flexibiliteit en Zekerheid nauwelijks gerealiseerd. Eerder lijken andere wijzigingen, zoals de afschaffing van de verwijtbaarheidstoets van de WW, de invoering van de kantonrechttersformule, en de door cao's toegenomen werkuren- en loonflexibiliteit voor meer aanpassingsmogelijkheden van de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd te hebben gezorgd.<sup>12</sup> Wel is het door de wet makkelijker geworden om werknemers in tijdelijke dienst te nemen of om arbeid door uitzendkrachten te laten verrichten. Door deze wijzigingen lijkt de door werkgevers verlangde flexibiliteit van de arbeidsorganisatie te worden gerealiseerd. Die ontwikkeling heeft de wetgever niet verwacht en evenmin gewenst. Daarnaast hebben zich in de afgelopen jaren verschillende andere ontwikkelingen voorgedaan, die de discussie over de

<sup>11</sup> Kamerstukken II, 25 264, nr. 3, p. 1.

<sup>12</sup> Zie in dit verband onder meer Tweede evaluatie Wet Flexibiliteit en Zekerheid, Amsterdam (HSI) 2007, p. 73.

door de Wet Flexibiliteit en Zekerheid bereikte balans alleen maar heftiger hebben gemaakt.

### **3 Arbeidsrechtelijke ontwikkelingen sinds de invoering van de Wet Flexibiliteit en Zekerheid**

Eén van de ontwikkelingen die de met de Wet Flexibiliteit en Zekerheid bereikte balans tussen de flexibiliteit voor de werkgever tot aanpassing van de arbeidsorganisatie enerzijds en de zekerheid van de werknemer op werk anderzijds verstoortte, is de invoering van verplichting tot langere loon-doorbetaling bij ziekte van de werknemer. In 1994 werd de Wet Terugdringing Ziekteverzuim ingevoerd<sup>13</sup> en daarmee de verplichting voor de werkgever om gedurende de eerste zes weken van de arbeidsongeschiktheid van de werknemer het loon door te betalen. Deze loon-doorbetalingsverplichting werd in 1996 uitgebreid tot 52 weken.<sup>14</sup> Ten tijde van de invoering van de Wet Flexibiliteit en Zekerheid is geen rekening gehouden met de gevolgen van de invoering van de Wet Verbetering Poortwachter, die niet alleen de werkgever verplicht om bij arbeidsongeschiktheid gedurende 104 weken het loon door te betalen, maar de werkgever ook tot uitvoerige re-integratie-inspanningen verplicht. Nu de arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd van rechtswege eindigt, en daarmee ook de uit de wet voortvloeiende verplichtingen, wordt het sluiten van een dergelijke arbeidsovereenkomst aantrekkelijker. Die aantrekkelijkheid van het einde van rechtswege is, zij het in mindere mate, toegenomen door de invoering van de Wet Arbeid en Zorg en de Wet Aanpassing Arbeidsduur in 2000, die voor de werkgever een aantal extra verplichtingen met zich meebrengen. Deze verplichtingen komen kort gezegd er op neer dat de werkgever zich rekenschap dient te geven van de persoonlijke omstandigheden van de werknemer en daarop de arbeid dient aan te passen. Zo nodig moet de werkgever de werknemer scholen en begeleiden naar ander passend werk. Deze verplichting wordt beschouwd als de nadere invulling van het goed werkgeverschap. De arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd wordt door deze verplichtingen voor de werkgever minder aantrekkelijk, terwijl deze arbeidsovereenkomst voor werknemers meer zekerheden biedt en dus aantrekkelijk is. De arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd is zodoende, in de periode van 1996 tot heden, verworpen tot een voor de werkgever met verplichtingen overladen rechtsbetrekking.<sup>15</sup>

De werkgever kan zich aan de genoemde verplichtingen niet eenvoudig onttrekken door de arbeidsovereenkomst te beëindigen. Zowel bij het

<sup>13</sup> Wet van 22 december 1993, Stb 1993, 750.

<sup>14</sup> Wet uitbreiding loon-doorbetaling bij ziekte, 8 februari 1996, Stb 1996, 134.

<sup>15</sup> Ook in deze zin: R. Knegt (ed): *The employment contract as an exclusionary device*, Intersentia 2008.

verlenen van toestemming tot opzegging, als bij de ontbinding, wordt de reden van beëindiging getoetst. Als deze reden (mede) is gelegen in de genoemde verplichtingen van de werkgever, zal de werkgever de toestemming of ontbinding worden geweigerd. Voor de arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd gelden de genoemde verplichtingen in beginsel (zie art. 7:649 BW) evenzeer, maar doordat deze arbeidsovereenkomst van rechtswege eindigt, eindigen ook de verplichtingen van de werkgever.

De vele aan de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd verbonden verplichtingen hebben er toe geleid dat een werkgever pas bereid is een dergelijke arbeidsovereenkomst aan te gaan als hij zeker is van de kwaliteiten van de werknemer en een inschatting heeft kunnen maken van de risico van uitval van de werknemer wegens arbeidsongeschiktheid. Uit onderzoek blijkt dat in Nederland de verruimde mogelijkheid om tijdelijke arbeidsovereenkomsten te sluiten in belangrijke mate wordt gebruikt om de werknemer in die zin te leren kennen, dus als een proefperiode. Ongeveer 40 procent van de werknemers met een tijdelijk dienstverband in Nederland heeft tijdelijk werk met uitzicht op een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Van de ons omringende landen komt Duitsland, waar ongeveer 8 procent van de werknemers tijdelijk 'op proef' in dienst is, daarbij het dichtst in de buurt.<sup>16</sup> In die zin werkt de mogelijkheid één of meerdere tijdelijke arbeidsovereenkomsten aan te gaan als een verlenging van de proeftijd. Dat is ook precies wat de wetgever heeft beoogd, zij het dat deze mogelijkheid vooral bedoeld was voor de "meer complexere functies".<sup>17</sup> De groep werknemers die tijdelijk in dienst is met uitzicht op vast, ondervindt niet veel problemen van de ruimere mogelijkheden tot flexibilisering van de arbeidsrelatie. Deze groep zal toch vooral bestaan uit behoorlijk gekwalificeerde werknemers, die over niet eenvoudig vervangbare kennis en vaardigheden beschikken. Het gaat dan om werknemers die de werkgever in potentie graag aan zich bindt. Uiteraard hangt de behoefte van de werkgever om een werknemer aan zich te binden door uitzicht te bieden op een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd ook af van de stand van economie en het aanbod op de arbeidsmarkt.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Zie Hester Houwing, Een unieke aanpak van Flexicurity? in Els Sol en Charles Nysten, Wat is de zekerheid in flex en zeker, Flexwork Research reeks 1, Amsterdam 2011, p. 16.

<sup>17</sup> Zie STAR, Nota Flexibiliteit en Zekerheid van de Stichting van de Arbeid, 3 april 1996, publicatienummer 2/96 p. 16 en Kamerstukken II, 25 263, nr. 3, p. 7 (Kuip & Scholtens, Parl. Geschiedenis Flexwet, p. 383).

<sup>18</sup> Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 19 maart 2012, kenmerk ASEA/SAS/2012/3926, ontwikkeling vaste contracten.

#### 4 Interne flexibiliteit van de arbeidsovereenkomst

In verband met de flexibiliteit van de arbeidsovereenkomst moet ook worden gewezen op de mogelijkheden die de werkgever heeft om de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd aan te passen aan veranderende omstandigheden. Toen de bepalingen van de Wet Flexibiliteit en Zekerheid bijna klaar waren om te worden ingevoerd, wees de Hoge Raad het bekende Taxi Hofman arrest.<sup>19</sup> De Hoge Raad overwoog dat een goed werknemer in het algemeen positief behoort in te gaan op redelijke voorstellen van de werkgever tot wijziging van de arbeidsovereenkomst, en welke voorstellen verband houden met de gewijzigde omstandigheden op het werk. De werknemer mag volgens de Hoge Raad dergelijke voorstellen alleen afwijzen wanneer aanvaarding daarvan niet van hem in redelijkheid kan worden gevergd. Dit arrest bracht aanzienlijke verwarring over de mogelijkheden tot aanpassing van de arbeidsovereenkomst. Hoofregel in het (arbeids-)recht is immers dat een wijziging van de overeenkomst alleen door instemming van beide partijen tot stand kan komen, en de werknemer is - net als iedere andere privaatrechtelijke partij - niet gehouden die instemming te verlenen, zelfs niet als dat tot ontslag kan leiden. De werkgever kan die instemming bij voorbaat van de werknemer verlangen, door een zogenaamd wijzigingsbeding overeen te komen. De bevoegdheid gebruik te maken van de mogelijkheid om op basis van dat beding de arbeidsovereenkomst eenzijdig te wijzigen is door de wetgever aanzienlijk beperkt in art. 7:613 BW. Na het genoemde arrest was het onzeker of een werkgever op grond van de verplichting van de werknemer zich als goed werknemer te gedragen bepalingen van de arbeidsovereenkomst eenvoudiger kon wijzigen dan wanneer hij het recht om eenzijdig te wijzigen van de werknemer heeft bedongen.

Op 11 juli 2008 heeft de Hoge Raad meer duidelijkheid geboden over de wijziging van de arbeidsovereenkomst,<sup>20</sup> waarbij de conclusie is dat de eenzijdige wijziging van de arbeidsovereenkomst niet eenvoudig is en de instemming van de werknemer met de wijziging niet zomaar verlangd kan worden. Dat een arbeidsovereenkomst zo lastig te wijzigen is, heeft geleid tot een arrest van de Hoge Raad waar de werkgever overging tot opzegging van de arbeidsovereenkomst onder gelijktijdige aanbieding van een gewijzigde arbeidsovereenkomst. De zaak handelde over een zorginstelling die geen behoefte meer had aan de extra inzet van conciërges buiten de reguliere arbeidstijden. Nu die extra inzet voor vier uur per week wel met deze werknemers was afgesproken en ze niet instemden met een wijziging van de arbeidsovereenkomst, ging de werkgever over tot opzegging van de arbeidsovereenkomst (van 42 uur) onder aanbieding van een arbeidsover-

<sup>19</sup> HR 26 juni 1998, NJ 1998, 767, JAR 1998/199 (Van der Lely/Taxi Hofman).

<sup>20</sup> HR 11 juli 2008, LJN BD 1847, NJ 2011,185 (Stoof/Mammoet)

eenkomst voor de gebruikelijke werkweek (van 38 uur). De Hoge Raad acht deze handelwijze niet in strijd met het gesloten stelsel van het ontslagrecht en evenmin kennelijk onredelijk.<sup>21</sup> Het maakt wel duidelijk dat het wijzigen van de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd niet eenvoudig is. Ook een aanpassing van het salaris, zonder instemming van de werknemer, is niet eenvoudig. Gelet op de belangen van de werknemer die zal rekenen op een bepaald inkomen, is dat ook terecht. Dat laat onverlet dat de huidige regeling weinig doorzichtig is en (alleen al daardoor) een barrière voor de wijziging van de arbeidsovereenkomst opwerpt en dat de interne flexibiliteit daarmee beperkt wordt. Het is de vraag of de huidige geldende regeling niet anders vorm gegeven kan worden zodat een betere balans tussen flexibiliteit en zekerheid binnen de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd kan worden gevonden.

## 5 De creatie van flexibiliteit op de arbeidsmarkt

Hoewel zich dus wel wijzigingen hebben voorgedaan ten aanzien van de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat deze arbeidsovereenkomst gemiddeld genomen vanaf 1996 tot heden, niet beter is toegerust om aan te passen aan veranderde omstandigheden in de arbeidsorganisatie. Enige flexibiliteit lijkt gewonnen door cao-bepalingen, zoals die bepalingen die de te werken uren in jaarvensters plannen, maar die flexibiliteit wordt gecompenseerd door de toegenomen verplichtingen die voor de werkgever aan de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd zijn verbonden. De flexibiliteit, voor zover het de externe (numerieke) flexibiliteit betreft, komt dus niet door de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd tot stand.

Hiervoor is al wel gebleken dat die flexibiliteit deels wordt gevonden door de arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd. Ongeveer de helft van de werknemers met een tijdelijke arbeidsovereenkomst had liever een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, maar kan die niet krijgen.<sup>22</sup> De Wet Flexibiliteit en Zekerheid voorziet in een regeling van uitzendarbeid. De uitzendwerknemer is krachtens de wet werkzaam op grond van een arbeidsovereenkomst, maar één die bij aanvang van het dienstverband minder bescherming biedt dan de arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd. Zo kan de uitzendwerkgever zich gedurende de eerste 26 weken van de uitzendrelatie beroepen op het zogenaamde uitzendbeding. Dit beding leidt tot een einde van rechtswege van de uitzendovereenkomst indien de inlener de terbeschikkingstelling van de uitzendkracht niet langer wenst. Daarbij geldt de ketenregeling van art. 7:668a BW voor de uitzendovereen-

<sup>21</sup> HR 24 december 2010, LJN BO2419, JAR 2011/20 (Woonzorg)

<sup>22</sup> zie Hester Houwing, Een unieke aanpak van Flexicurity? in Els Sol en Charles Nysten, Wat is de zekerheid in flex en zeker, Flexwork Research reeks 1, Amsterdam 2011.



komst niet gedurende de eerste 26 weken. De ter zake dienende bepalingen zijn in de wet (art. 7:691 BW) driekwartdwingend geregeld en door cao-partijen door de invoering van een fasen-systeem nader uitgewerkt. De gedachte achter de regeling van de uitzendarbeid is dat de werknemer meer rechten opbouwt naarmate hij langer voor dezelfde inlener en uitzendwerkgever werkzaam is. De rechtvaardiging voor deze vorm van een arbeidsovereenkomst met minder bescherming dan de arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd (die immers in beginsel niet tussentijds opzegbaar is, en als die tussentijds wordt opgezegd, gelden de gebruikelijke voor de opzegging geldende regels) is dat uitzendwerkgevers bemiddelen tussen het aanbod van arbeid van – vaak moeilijk bemiddelbare – werknemers en werkgevers die huiverig zijn met deze werknemers meteen een dienstverband aan te gaan. Het is deze allocatieve functie die een lichtere vorm van een arbeidsovereenkomst rechtvaardigt.<sup>23</sup>

Het systeem van de Wet Flexibiliteit en Zekerheid is dus niet zozeer dat de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd de benodigde flexibiliteit biedt, maar dat het portaal vóór die arbeidsovereenkomst wordt uitgebreid en dat daar de flexibiliteit wordt bereikt. Voor een deel is dat systeem werkbaar gebleken, maar in de praktijk zijn naast dat systeem andere flexibele vormen tot ontwikkeling gekomen.

In dit verband kan allereerst worden gewezen op de toename van de zelfstandigen. Het aantal mensen dat werkt als zelfstandige zonder personeel (zzp'er) is vanaf 1996 toegenomen van 400.000 tot 600.000.<sup>24</sup> Voor deze toename zijn verschillende verklaringen gegeven. Een belangrijk deel van de zzp'ers kiest zelf en bewust voor zelfstandigheid en is ook daadwerkelijk als opdrachtnemer in de zin van art. 7:400 BW te kwalificeren. Uit het onderzoek van de SER blijkt dat een gering percentage van deze zelfstandigheden dat onvrijwillig, door druk van de werkgever, is geworden.<sup>25</sup> Aan de andere kant blijkt ook dat veel zelfstandigen liever op basis van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd zouden willen werken, maar een dergelijk dienstverband niet kunnen verwerven. Een deel van de zzp'ers bevindt zich niet in een andere positie dan een werknemer en werkt in afhankelijkheid van de (enkele) opdrachtgever. Zeker voor deze laatste groep geldt dat de opdrachtovereenkomst nauwelijks zekerheid biedt, hoewel in gevallen van echte schijnzelfstandigheid wel een arbeidsovereenkomst kan worden aangenomen.<sup>26</sup> De opdrachtovereenkomst kan eenvoudig worden beëindigd en de opdrachtnemer komt in beginsel geen

<sup>23</sup> Nota Flexibiliteit en Zekerheid, 3 april 1996, publicatienummer 2/96, p. 19.

<sup>24</sup> ZZP'ers in beeld: Een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel, SER advies 2010/4

<sup>25</sup> Zie vorige noot, p. 195. Het zou dan gaan om ongeveer 5 procent van het totaal van het aantal zelfstandigen.

<sup>26</sup> HR 15 december 2006, NJ 2007, 448 (Van Houdts/BBO) en Rb Amsterdam 19 augustus 1998, JAR 1998/210 (Bruinewoud/AVRO)

ontslagbescherming toe. De opdrachtgever heeft geen verplichting tot het doorbetalen van 'loon' in geval van ziekte. De opdrachtnemer is over het algemeen niet gedekt door de collectieve sociale zekerheid en dient dus zelf zorg te dragen voor een arbeidsongeschiktheidsverzekering.

Daarnaast is de laatste tijd het payrollen tot ontwikkeling gekomen. Bij payrollen draagt de werkgever het personeel in dienst over aan de payroll-werkgever, die vervolgens als werkgever optreedt. Het is de vraag of deze constructie als een uitzendconstructie valt aan te merken nu de feitelijke tewerkstelling plaatsvindt bij de werkgever die ook de werving en selectie voor zijn rekening heeft genomen en de payrollwerkgever slechts het kale werkgeverschap uitoefent. Anders dan bij uitzendwerkgevers, die zelf de werving en selectie van werknemers die ze uitzenden verrichten, hebben payrollwerkgevers dus geen allocatiefunctie op de arbeidsmarkt. De rechtvaardiging voor de uitzendovereenkomst als een arbeidsovereenkomst 'light' was nu juist de nuttige taak die uitzendwerkgevers hebben in de bemiddeling tussen – vaak moeilijk plaatsbare- werknemers en werkgevers. Het zou dan niet terecht zijn dat payrollwerkgevers die die taak niet verrichten, zich zouden kunnen beroepen op de regels die gelden voor de uitzendovereenkomst.<sup>27</sup> Voor het overdragen van werkgeverschap is nauwelijks een rechtvaardiging te vinden. De Vereniging van Payroll Ondernemingen wijst op het risico van faillissement van de 'feitelijke werkgever' en het voordeel dat de werknemer dan aan een dienstverband met één van de aangesloten bedrijven heeft. Het valt te betwijfelen of de werknemer in dat geval veel meer voordeel heeft door een dienstverband met de payrollonderneming. De payrollonderneming kan in geval van faillissement de arbeidsovereenkomst met de werknemer op korte termijn beëindigen (onder verwijzing naar het uitzendbeding). Als een dergelijk beding niet is overeengekomen of geldt is het verkrijgen van toestemming om de arbeidsovereenkomst op te zeggen niet ingewikkeld<sup>28</sup> terwijl de werknemer in geval van ontslag door de curator een beroep kan doen op art. 62 e.v. WW. Naar mijn mening zou duidelijker geregeld moeten worden dat werkgevers die niet anders doen dan de risico's van het werkgeverschap afwentelen, toch als werkgever dienen te worden aangemerkt.<sup>29</sup> Het formele werkgeverschap dient het materiële werkgeverschap te volgen. Het Europese Hof van Justitie heeft een dergelijke regel al aangenomen in een situatie dat binnen een concern de werkzaamheden ten behoeve van de ene vennootschap (de materiële werkgever) worden verricht door werknemers

<sup>27</sup> Zie in dezelfde zin onder meer: J.H.P. Zwemmer, *Waarom de payrollonderneming geen (uitzend-)werkgever is*, TRA 2009/12.

<sup>28</sup> Zie Bijlage B van het Ontslagbesluit, Stcrt. 11 maart 2003, nr. 49, p. 24.

<sup>29</sup> Ten tijde van het schrijven van deze bijdrage verscheen het advies van de Stichting van de Arbeid van 11 mei 2012 over payrollen, waarin een gedegen juridische beschouwing van het fenomeen wordt gegeven. Zie [http://www.stvda.nl/~media/Files/Stvda/Nota/2010\\_2019/2012/20120511\\_payroll.ashx](http://www.stvda.nl/~media/Files/Stvda/Nota/2010_2019/2012/20120511_payroll.ashx)

in dienst van een andere vennootschap (de formele werkgever). In dat geval zou naar Nederlands recht kunnen gelden dat wanneer de materiële werkgever de werkzaamheden overdraagt aan een andere vennootschap buiten het concern, de werknemers niet in het kader van de overgang van onderneming de werkzaamheden volgen, omdat niet de formele werkgever de werkzaamheden overdraagt. Het Europese Hof heeft duidelijk gemaakt dat de Europese richtlijn voor overgang van onderneming ook van toepassing is in deze situatie. De werknemers gaan dus met behoud van rechten van rechtswege over in dienst van de vennootschap buiten het concern.<sup>30</sup> De Nederlandse wet (art. 7:663 BW) zou hiermee niet in overeenstemming kunnen zijn.<sup>31</sup>

## 6 Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, of: wie is flexibel?

De conclusie is dat arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd relatief weinig aanpassing, ten einde de flexibiliteit te vergroten, heeft ondergaan en nog steeds een grote zekerheid aan de werknemer biedt. Daarnaast is een flexibele schil van arbeidskracht gevormd, die verschillende juridische vormen kent. Wellicht is het beter te spreken van flexibele schillen, in die zin dat de mate van juridische bescherming of zekerheid van de werknemer afneemt naarmate de werknemer (werker) meer flexibel werkt. Naast de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd ligt de arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd. Minder zekerheid wordt de werknemer geboden als hij werkzaam is op basis van een uitzendovereenkomst. Payrollen, voor zover niet in de oorspronkelijke vorm van het verlonen, maar in de vorm van overname van het werkgeverschap is een vorm van flexibiliteit die evenmin veel zekerheid aan de werknemer biedt. Nog minder zekerheid heeft de werkende die werkzaam is op basis van een opdrachtovereenkomst.

Gelet op de ruime mogelijkheden die de werkgever ter beschikking staan om de arbeid flexibel in te zetten, zou het verbazing kunnen wekken dat het percentage werknemers dat werkzaam is op basis van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd in de afgelopen 20 jaar nauwelijks is veranderd. Een verklaring daarvoor kan zijn dat de werkgever een bepaalde groep werknemers aan zich wil binden door de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Gelet op de moeite die werkgevers soms hebben gehad om specifieke werknemers te werven en gelet op de grote kosten die gemoeid zijn met die werving en de inwerkperiode van die met moeite geworven werknemers, ligt dat zelfs voor de hand. Deze groep werknemers betreft over het algemeen de beter opgeleide werknemers op een hoger

<sup>30</sup> zie HvJ EU 21 oktober 2010, JAR 2010/ 298 (Albron/Roest)

<sup>31</sup> De zaak ligt thans bij de Hoge Raad, nadat het Gerechtshof Amsterdam (25 oktober 2011, JAR 2012/84) oordeelde dat de Nederlandse wetgeving een interpretatie gelijk aan die van het Europese Hof toelaat.

beroepsniveau. Voor deze groep werknemers is flexibilisering van de arbeid geen 'hot topic'.

De inzet van flexibele arbeidsrelaties zal dus vooral de groep werknemers betreffen die makkelijk vervangbaar is (dus wiens arbeid voldoende beschikbaar is op de arbeidsmarkt), tegen niet al te hoge transactiekosten te werven is en die makkelijk inzetbaar is zonder hoge inwerkkosten. Of arbeid voldoende beschikbaar is op de arbeidsmarkt hangt uiteraard mede af van de economische ontwikkelingen. Onderzoek bevestigt deze wijze van inzet van flexibele arbeid deels: het blijkt dat de flexibiliteit van arbeidsinzet meer wordt gegenereerd door de niet of lager opgeleide werknemers met een matige of slechte arbeidsmarktpositie. Uit dat onderzoek blijkt ook dat de positie van hoger opgeleiden op de arbeidsmarkt ten opzichte van de lager en middelbaar opgeleiden een opzienbarende verbetering heeft ondergaan. *"De positie van hoogopgeleiden verbeterde in een aantal opzichten echter sterker dan die van laag- en middelbaar opgeleiden. Hun uurloon groeide tussen 1997 en 2002 meer en het aandeel met een flexibel contract kromp ten opzichte van eerdere, vergelijkbare punten in de economische cyclus, terwijl dat aandeel onder laag- en middelbaar opgeleiden niet fundamenteel veranderde. Wel daalde het beroepsniveau van hoogopgeleiden, maar minder sterk dan onder laagopgeleiden. Door deze ontwikkelingen is de achterstand in arbeidsmarktpositie van laag- op hoogopgeleiden toegenomen. De achterstand op middelbaar opgeleiden groeide nauwelijks."*<sup>32</sup>

Er kan dus worden geconstateerd dat sprake is van een toenemende tweedeling op de arbeidsmarkt: aan de ene kant staan de goed opgeleide werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, die weinig flexibiliteit ten toon (hoeven te) spreiden, aan de andere kant staan de laag opgeleide werknemers die werkzaam zijn in de flexibele schil en in aanzienlijke onzekerheid verkeren over hun arbeid en inkomen. Dit beeld is wellicht enigszins overdreven omdat aan de kant van de hoger opgeleiden ook flexibiliteit wordt gevonden door de inzet van zzp'ers. Nu blijkt dat deze groep in belangrijke mate zelf bewust voor het eigen ondernemerschap met de daaraan verbonden risico's heeft gekozen, lijkt daar nauwelijks van een maatschappelijk probleem sprake. Ook merk ik op dat in een aantal sectoren veel hoger opgeleiden op flexibele basis werkzaam zijn, zoals in het (wetenschappelijk) onderwijs en de kunst- en mediasector. Kennelijk speelt daar dat de ambitie om dergelijke arbeid te verrichten zo groot is, dat het aanbod van arbeid aanzienlijk groter is dan de vraag en maken de werkgevers in deze sectoren daarvan gebruik door de risico's verbonden aan een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd te minimaliseren. Aan de andere kant zijn er ook grote groepen lager opgeleiden die werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd en dus

<sup>32</sup> E. Josten, Minder banen voor lager opgeleiden? SCP 's Gravenhage, juni 2010, p. 14.

maximale zekerheid genieten. Aan die zijde is wel toenemende onzekerheid over de zekerheid van de eigen positie te bespeuren. Postbodes in dienst van Post NL worden vervangen door flexibel werkenden, in de bouw is het inmiddels ongebruikelijk om als uitvoerend werknemer in dienst van een werkgever arbeid te verrichten. Als aan de onderkant van de arbeidsmarkt een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd is gesloten, wordt de werkinhoud bepaald door prestatiecontracten die de werkgever onder strenge marktucht heeft afgesproken waardoor de werkdruk hoog is en het werkplezier laag.

## 7 De onvrede over de huidige balans

Het valt op dat de omvang van de flexibele arbeid vanaf 1996 tot 2010 maar beperkt is gestegen, te weten van 20 procent naar 25 procent. Deze groei is in belangrijke mate het gevolg van de toename van tijdelijke arbeidsovereenkomsten met uitzicht op vast en van de toename van het aantal zzp'ers.<sup>33</sup> Naar mijn mening is de huidige onvrede over de door de Wet Flexibiliteit en Zekerheid gevonden balans vooral te verklaren uit de hiervoor beschreven ontwikkeling waarin de groepen 'aan de onderkant van de arbeidsmarkt' hun positie ten opzichte van de groepen 'aan de bovenkant van de arbeidsmarkt' niet zien verbeteren, integendeel. Het gevoel van grotere afstand wordt verstrekt door de beeldvorming op grond van bonussen ten gunste van de (hoge) bovenkant van de arbeidsmarkt en de verschuiving van vast werk naar flexibel werk in een aantal beeldbepalende sectoren (post, zorg). Naar het eigen gevoel hebben de vakbonden de belangen van die groep laagbetaalde werknemers onvoldoende behartigd: de redelijke opstelling van de bonden in het poldermodel heeft die positie in ieder geval relatief niet verbeterd. Nu die redelijke opstelling ook al geen ledenwinst heeft opgeleverd, neemt de interne druk binnen de vakbeweging om de belangenbehartiging van die groep werknemers nu krachtig ter hand te nemen, snel in kracht toe. Daarmee hangt samen dat de vakbonden de omvang van de groep en de ernst van de positie van die groep lijken te overdrijven<sup>34</sup>, maar de oneerlijke verdeling van de lasten van flexibilisering desalniettemin niet zonder reden stevig op de agenda zetten. Het streven van de werknemersorganisaties om in het kader van de 'decent work agenda' te komen tot een vermindering van flexibele arbeidsrelaties, lijkt bij de werkgevers weinig weerklank te vinden. In de Nota arbeidsvoorwaarden 2012 van werkgeversvereniging VNO-NCW is opgenomen:

<sup>33</sup> Ronald Dekker, De Flexbalans, in Paul de Beer: Flexibilisering. de balans opgemaakt. Amsterdam De Burcht 2010, p.60 e.v.

<sup>34</sup> Volgens FNV zijn er in Nederland 2 miljoen flexwerkers ([http://www.fnv.nl/pers/themas/Decent\\_Work/nieuws/vast\\_contract/](http://www.fnv.nl/pers/themas/Decent_Work/nieuws/vast_contract/)).

*“Voor het speerpunt ‘flexibiliteit’ gelden voor werkgeversorganisaties, in het verlengde van de inzet van 2011, als bijzondere aandachtspunten voor 2012, dat: -Voor werkgevers is het van cruciaal belang dat de mogelijkheden voor flexibiliteit (ondermeer via uitzendkrachten, tijdelijke contracten en overeenkomsten van opdracht) volop benut kunnen blijven worden. Bonden kiezen voor een inzet die gericht is op het terugdringen van de externe flexibiliteit. Voor werkgevers kan (verdere) verruiming van de externe flexibiliteit minder een issue worden als de interne flexibiliteit, onder meer door andere/nieuwe cao-afspraken of het schrappen daarvan, vergroot kan worden.”*

Uit deze nota blijkt dat vermindering van de externe flexibiliteit voor de werkgeversorganisaties bespreekbaar is, maar dan gepaard zou moeten gaan met een toename van de interne flexibiliteit, die ik vertaal met meer flexibiliteit binnen de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Ik zie in die opstelling een zekere logica, maar zal bij onderstaande voorstellen niet altijd een nieuwe balans proberen te slaan door bij ieder voorstel tot wijziging van de wettelijke regeling een ‘tegenvoorstel’ te verwoorden. Wellicht dat de ideeën van de Europese Commissie over de ‘single open ended contract’ inspiratie kunnen bieden. *“The Commission would encourage Member States with segmented labour markets to consider extending the use of open-ended contractual arrangements by introducing an open-ended ‘single’ contract with a sufficiently long probation period and a gradual increase in rights.”*<sup>35</sup>

## **8 Wat moet in ieder geval worden herzien?**

Uitgangspunt van de Europese en nationale wetgeving is dat arbeid wordt verricht op basis van een arbeidsovereenkomst, aangegaan voor onbepaalde tijd. Dit uitgangspunt blijkt voor wat betreft de Europese regelgeving vooral uit de artikel 6 van de pre-ambule van Richtlijn 1999/70/EG, die luidt: *“Overwegende dat arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd de normale arbeidsverhouding zijn en bijdragen tot de levenskwaliteit van de betrokken werknemers en de rendementsverhoging.”* Ook de nationale wetgeving kent een dergelijk uitgangspunt, zij het dat dat niet expliciet en niet in één bepaling is vastgelegd. Artikel 7:610a BW geeft een vermoeden van het bestaan van een arbeidsovereenkomst indien de arbeid gedurende een bepaalde periode (drie maanden) in een bepaalde omvang (twintig uur per maand dan wel wekelijks) wordt verricht. Als een arbeidsovereenkomst tijdelijk wordt gesloten, is dat, behoudens andersluidende bepalingen in een toepasselijke cao, slechts drie keer aansluitend toegestaan. De tijdelijke arbeidsovereenkomst die aansluitend op de derde tijdelijke arbeidsovereenkomst wordt gesloten, wordt geacht te zijn aangegaan voor onbepaalde tijd.

<sup>35</sup> Parliamentary questions, 13 May 2011, E-003025/2011.

Het gebruik van tijdelijke arbeidsovereenkomsten moet volgens de Europese richtlijn (99/70/EG) worden beperkt door ten minste één van de volgende manieren:

- door het aantal aansluitende tijdelijke arbeidsovereenkomsten te maximeren,
- door de duur van de aansluitende tijdelijke arbeidsovereenkomsten te maximeren,
- door een limitatieve opsomming van de redenen voor een tijdelijke arbeidsovereenkomst.

De Nederlandse wetgever beperkt tijdelijke arbeidsovereenkomsten met de eerste twee manieren, door de zogenaamde ketenregeling, maximaal drie contracten en/of maximaal gedurende <sup>36</sup> maanden tijdelijke contracten, zie art. 7:668a BW. Afwijking van deze regeling bij cao is toegestaan. Enkele cao's kennen de mogelijkheid onbeperkt of zeer langdurig tijdelijke contracten aan te gaan. Dergelijke cao's, maar dus ook de Nederlandse wet die deze regeling in de cao toestaat, zijn waarschijnlijk in strijd met richtlijn 1999/70.<sup>36</sup> Nader onderzoek lijkt aangewezen, aangenomen mag worden dat de richtlijn op dit punt geen directe werking heeft en onvoldoende concrete rechten biedt om direct in te roepen tegenover de werkgever<sup>37</sup> of in het kader van een procedure tot vergoeding van schade tegen de overheid.<sup>38</sup>

Als de regeling van de tijdelijke arbeidsovereenkomst toch moet worden herzien, kunnen twee opties worden overwogen om de tijdelijke arbeidsovereenkomst beter te reguleren:

- 1: implementatie van de derde Europese optie (vastleggen om welke redenen tijdelijke arbeidsovereenkomsten gesloten kunnen worden) naast de reeds bestaande, of
- 2: het belang dat een werkgever stelt in het sluiten van een tijdelijke arbeidsovereenkomst tot uiting laten komen in een vergoeding bij niet verlengen van de arbeidsovereenkomst.

Denkbaar is het einde van rechtswege te laten samenvallen met een vergoeding die de werkgever aan de werknemer moet betalen. De vergoeding zou kunnen toenemen naarmate de arbeidsovereenkomst langer heeft geduurd, waarbij het eerste jaar zonder vergoeding (wegens het proeftijdgehalte), beëindiging na een jaar maar binnen twee jaar 4 procent van de loonsom en tussen twee en drie jaar 8 procent van de loonsom. Dat zou de ongelijkheid tussen groepen op de arbeidsmarkt aanzienlijk verminderen. In Frankrijk leidde een voorstel (*contrat premier embauche*) tijdelijke arbeids

<sup>36</sup> In ieder geval wel volgens het Gerechtshof Amsterdam 26 juli 2007, JAR 2007/243 en Ktr. Maastricht 4 september 2009, JAR 2008/270, anders CRvB 23 april 2009, LJN BI2737.

<sup>37</sup> Anders Ktr. Maastricht 4 september 2009, JAR 2009/270.

<sup>38</sup> Zoals dat wel is gebeurd bij het niet opbouwen van vakantiedagen tijdens een ziekteperiode van langer dan zes maanden, zie Ktr. 's Gravenhage 6 februari 2012, JAR 2012/84.

overeenkomsten toe te staan en bij het einde van rechtswege aan de werknemer een vergoeding toe te kennen, in 2006 tot ernstige rellen. In Nederland zou het een aanzienlijke verbetering zijn van de positie van de tijdelijke werknemer, maar niet van die van de werkgever, die een deel van de flexibele inzet verliest. Dat verlies zou kunnen worden gecompenseerd door de ontslagvergoedingen voor werknemers in vaste dienst te maximaliseren of te normeren. Dergelijke voorstellen zijn opgenomen in het Regeerakkoord. Ook zou kunnen worden betoogd dat als de vakbonden beter hadden opgelet bij de verlaging van de kantonrechtर्सformule per 30 oktober 2008 ze de vergoeding bij het einde van rechtswege hadden kunnen uitonderhandelen.

## 9 Verdere herzieningen ...

In het voorgaande is opgemerkt dat de kans bestaat dat ook de regeling van overgang van onderneming moet worden aangepast aan de rechtspraak van het Europese Hof. Dat zou aanleiding kunnen zijn ook na te denken over de positie van de payrollwerkgever, die uitsluitend de werkgeverstaak overneemt. Deze vorm van outsourcing van werkgeverschap leidt tot een uitholling van de verplichtingen van de werkgever, die ik voor onwenselijk houd. Naar mijn mening voegt het payrollen naast het uitzendwerk niets zinnigs toe. De werkgevers denken daarover anders en rechtvaardigen het payrollen als volgt: *“Payrolling biedt werkgevers de mogelijkheid een aantal risico's die samenhangen met het reguliere werkgeverschap het hoofd te bieden. Werkgevers wijzen in dit verband op het onderzoek (2008) ‘Wat werkgevers weerhoudt – Belemmeringen voor een hogere arbeidsdeelname’ dat in opdracht van MKB NL is uitgevoerd. Uit dat onderzoek blijkt dat hoge risico's voor ondernemers een belemmering vormen om personeel zelf in dienst te nemen. Daarbij gaat het om risico's en kosten die samenhangen met disfunctioneren, verlof, ziekte en arbeidsongeschiktheid. Die risico's en kosten komen voor rekening van de ondernemer zonder dat hij daarop altijd zelf invloed uit kan oefenen. Payrolling vormt het antwoord op de behoefte van de ondernemer om deze risico's beheersbaar te houden en tegelijkertijd de personeelsinzet mee te kunnen laten ademen met de markt”*. Eigenlijk spreekt deze tekst al voor zich: payrollen is een manier voor de werkgever zich te onttrekken aan de verplichtingen die de wet en cao hem opleggen.

Eerder bleek al dat de werkgevers bereid zijn om te spreken over een terugdringing van het gebruik van externe flexibiliteit, als de interne flexibiliteit (die ik las als de flexibiliteit van de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd) kan toenemen door aanpassing van cao's. Ik neem aan dat daarmee onder meer op overwerkvergoedingen en toeslagen voor het werken op andere dan de gebruikelijke uren wordt gedoeld. Naar mijn mening valt ook veel te winnen bij een duidelijkere regeling van de wijziging van de arbeidsovereenkomst die nu zowel de werkgever als de



werknemer over de rechten en plichten ter zake in het ongewisse laat. Als op deze basis de werknemer met arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd flexibeler kan worden ingezet zal de behoefte aan flexibele arbeidsovereenkomsten afnemen.

En dan toch, het ontslagrecht .... Ik ben nog steeds van mening dat het huidige ontslagrecht dringend aan herziening toe is. Niet omdat het niveau van bescherming van het huidige ontslagrecht onjuist zou zijn, integendeel. Het niveau van bescherming tegen ontslag is in Nederland heel behoorlijk en heeft ook in de huidige crisis zijn nut weer bewezen: het lage werkloosheidscijfer is deels daaraan te danken. Maar de regeling is vreselijk ingewikkeld en valt alleen al daarom niet uit te leggen. Dat brengt ongetwijfeld kosten met zich en dat is onnodig. Aan buitenlandse investeerders is dat systeem zo ongewis dat het vast belemmerend werkt voor buitenlandse investeringen. Het systeem is onbillijk, omdat het vergelijkbare werknemers verschillend behandelt door het duale stelsel. Waarom een werknemer waarvan de arbeidsovereenkomst wordt ontbonden een forse ontslagvergoeding ontvangt en de werknemer waarvan de arbeidsovereenkomst wordt opgezegd, niet, is mij niet duidelijk. Daarbij meen ik dat een systeem dat werkgevers stimuleert eerst toestemming te vragen voor ontslag en om daarna pas een goed gesprek met de werknemer te voeren over het ontslag, een fatsoenlijke rechtstaat niet past. Dat geldt ook voor de aan dat ontslagrecht verbonden procedures. De ontbindingsprocedure, waarin voor de werknemer essentiële beslissingen worden genomen, leidt tot een beslissing waartegen geen hoger beroep of cassatie mogelijk is.<sup>39</sup> De procedure voor het beoordelen van een verzoek om verlening van een toestemming om de arbeidsovereenkomst op te zeggen en de daaraan verbonden ontslagadviescommissie is weinig verheffend.<sup>40</sup>

Het wetsvoorstel Koşer Kaya gaat gelet op deze punten in een goede richting, maar is te weinig specifiek in de bescherming die tegen (onrechtvaardig) ontslag geboden wordt. Daarbij wordt weinig aandacht besteed aan de flexibele arbeid. Tot de voorstellen behoort slechts een beperking van een ketenregeling en een duidelijke relatie met de andere voorstellen ontbreekt.

<sup>39</sup> Zie E. Verhulp, De rechtstaat onwaardig, Rechtshulp 2004, p. 9-30.

<sup>40</sup> Zie hierover uitvoerig: de Nationale Ombudsman, Rapport 2007/260, 21 november 2007.

Dit alles vraagt om een ‘grand design’ met behoud van de goede elementen van de huidige regulering van de flexibele arbeid en van de arbeid op basis van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. In dat design is het huidige niveau van ontslagbescherming in grote lijnen behouden, maar het systeem als geheel veranderd, is rekening gehouden met de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie inzake overgang van onderneming en het werkgeverschap - ook in relatie tot payrollen -, en met de richtlijn inzake tijdelijke arbeidsovereenkomsten en zijn duidelijk regels gegeven met betrekking tot de wijziging van de arbeidsovereenkomst.

## 4. Marktfalen op de markt voor flexibele arbeid

Jules Theeuwes† en Arjan Heyma<sup>41</sup>

### 1 Onvermijdelijke dynamiek

Een markteconomie is altijd in beweging. Opeenvolgende golven van vertrouwen en onzekerheid veroorzaken economische cycli met periodes van overschotten en tekorten. Economische welvaart groeit door veranderingen in de wijze van produceren en het op de markt brengen van nieuwe producten. De creatie van elk nieuw product vernietigt de economische waarde van het oude product dat het vervangt. De trein verving de postkoets, email vervangt de briefpost. Internationale specialisatie en vrijhandel bieden consumenten een rijkdom aan keuze tegen concurrerende prijzen. Tegelijk verliezen producenten en werknemers hun bedrijf, inkomen en werk in sectoren die overspoeld worden door succesvolle concurrenten. De toename van de economische welvaart is het batige saldo van wat de winnaars erbij krijgen minus wat de verliezers verloren zien gaan. Welvaartsgroei is niet voor iedereen weldadig. De verdeling in winnaars en verliezers is een onontkoombaar dilemma waarvoor elke dynamische samenleving zich geplaatst ziet. Het veroorzaakt onzekerheid over inkomen en werk. Aan de goede kant van het dynamische proces profiteren beleggers en werknemers in succesvolle bedrijven van hogere inkomens, aan de verkeerde kant verdwijnen economische perspectieven van ondernemers en hun werknemers. De verzorgingstaat is zo ingericht dat de winnaars heffingen betalen op hun inkomen voor uitkeringen waarmee de verliezers worden gecompenseerd.

De schommelingen in het economisch proces vereisen flexibiliteit in alle dimensies van de factor arbeid: in gewerkte uren, in vast en tijdelijk werk, in de spreiding van risico's tussen werkgevers en werknemers, tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers, in mobiliteit tussen banen en binnen arbeidsorganisaties, en in investeringen in nieuwe kennis en vaardigheden. Bij de inrichting van de verzorgingstaat wordt een evenwicht gezocht tussen inkomensrisico en -zekerheid, tussen flexibiliteit en vastigheid van werk. Dat evenwicht wordt idealiter zo vormgegeven dat het nemen van risico's in de samenleving niet wordt verlamd. Flexibiliteit van arbeid dient zo te worden verdeeld over de beroepsbevolking dat ze terecht komt bij diegene die relatief de hoogste voorkeur heeft voor flexibel werk of daar het meeste profijt van heeft. Dat bevordert niet alleen de welvaart, maar zorgt er ook

<sup>41</sup> Respectievelijk Wetenschappelijk directeur van SEO Economisch Onderzoek en Clusterhoofd Arbeid & Onderwijs bij SEO Economisch Onderzoek

voor dat maatschappelijk de laagste prijs wordt betaald voor het dragen van de onvermijdelijke last van flexibiliteit in een dynamische economie. In een perfecte wereld heeft de arbeidsmarkt een optimaal evenwicht gevonden tussen vast en flexibiliteit. De werkelijkheid zit echter anders in elkaar. Wat gaat er fout?

Uit de recente overzichtspublicatie van het Centraal Planbureau in samenwerking met het ROA (Cörvers, Euwals & De Grip 2011) worden drie belangrijke knelpunten genoemd. Het zijn knelpunten die indruisen tegen voorspellingen van het perfecte model met een optimaal evenwicht tussen vaste en flexibele arbeid. Technisch gesproken gaat het om drie vormen van marktfalen. Marktfalen betekent dat de markt voor flexibel en vast werk niet perfect werkt en dat het optimale maatschappelijke evenwicht tussen beiden niet wordt gevonden. Marktfalen kan aanleiding zijn voor de overheid om in te grijpen op zo'n manier dat een beter resultaat en een hogere welvaart wordt bereikt. De drie knelpunten die worden genoemd zijn: (1) het gemiddeld lage loon voor flexibel werk, (2) het gevaar dat flexibele werkers voor de rest van hun loopbaan vast komen te zitten in een onaantrekkelijk deel van de arbeidsmarkt, en (3) het gebrek aan investeringen in het menselijk kapitaal van flexwerkers met lagere productiviteitsontwikkelingen in de economie als gevolg. Dit essay gaat in op elk van deze drie vormen van marktfalen: hoe ze afwijken van de perfect werkende markt, wat daarvan de oorzaken zijn, en wat kan worden gedaan om de gevolgen ervan tegen te gaan.

## **2 Marktfalen 1: Lager loon voor flexibele arbeid**

Flexibiliteit op de arbeidsmarkt is voor aanbieders van arbeid (werknemers, freelancers, zelfstandigen) een verzameling kenmerken verbonden aan werk die te maken hebben met risico en onzekerheid, zoals schommelingen in werkuren en inkomen, losse contractvormen en kans op ontslag en werkloosheid. Aanbieders willen in principe gecompenseerd worden voor het dragen van de last van flexibiliteit. Zij het dat hun voorkeuren onderling verschillen en daarmee ook de compensatie die ze vragen. Voor werkgevers aan de andere kant is diezelfde flexibiliteit een bonus bij het produceren, organiseren en investeren in een dynamische omgeving. Omdat werkgevers profijt hebben van deze flexibiliteit, zijn ze bereid om daarvoor een compensatie te betalen, zij het dat hun vraag naar flexibiliteit onderling verschilt en daarmee ook de hoogte van de compensatie die ze willen betalen. Er is als het ware een impliciete markt voor flexibiliteit (en daarmee ook voor het complement vastigheid) en onder ideale omstandigheden komt in deze impliciete markt een evenwichtscompensatie tot stand die er voor zorgt dat de vraag naar en het aanbod van flexibele arbeid aan elkaar gelijk worden. Aanbieders waarvoor de impliciete marktprijs voor flexibili-

teit voldoende compensatie biedt voor het ongemak van de daarmee gepaard gaande risico's en onzekerheid, zullen vrijwillig kiezen voor flexibel werk. Werkgevers voor wie het profijt van flexibel werk hoger ligt dan de prijs voor flexibiliteit, zullen gebruik maken van flexibele arrangementen.

### *Optimale compensatie voor flexibiliteit*

Stel dat er twee groepen werknemers zijn op de arbeidsmarkt met verschillende voorkeuren voor flexibel en vast werk<sup>42</sup>. Denk voor het gemak bij flexibel werk aan bijvoorbeeld een oproepcontract en bij vast werk aan een contract voor onbepaalde tijd. Het uitgangspunt is dat alle werknemers een voorkeur hebben voor een vast contract boven een flexibel contract, omdat een vast contract meer werk- en inkomenszekerheid biedt, maar dat die voorkeuren bij de ene groep sterker zijn dan bij de andere. De ene groep heeft een relatief grotere voorkeur voor vast werk dan de andere groep. Dat zou het geval kunnen zijn wanneer ze bijvoorbeeld een hoge hypotheek hebben afgesloten en veel vaste kosten hebben, waardoor de behoefte aan werk- en inkomenszekerheid groter is dan gemiddeld. Een grotere voorkeur voor vast werk versus flexibel werk betekent dat zij bij een keuze tussen beiden een hogere compensatie willen voor een flexibel contract om ze als gelijkwaardig te kunnen beschouwen. Bij die keuze gaat het om werkzaamheden die volledig vergelijkbaar zijn, behalve dan in de vorm van het arbeidscontract. De andere groep heeft een minder grote voorkeur voor een vast contract en vraagt bij de keuze voor een flexibel contract een minder grote compensatie.

Aan de vraagkant van de arbeidsmarkt zijn er twee soorten bedrijven. De ene soort bedrijven heeft bij de productie meer behoefte aan, en profijt van, het inzetten van werknemers met flexibele arbeidscontracten. Deze bedrijven zijn bereid aan werknemers met flexibele contracten een relatief hogere compensatie te betalen dan de andere soort bedrijven. In een perfect werkende arbeidsmarkt vindt dan een vorm van sortering plaats en komen de werknemers met een relatief grotere voorkeur voor flexibel werk terecht bij de bedrijven die daar het meeste profijt van hebben. De andere werknemers komen met een vast contract terecht bij de bedrijven die minder profijt hebben van flexibel werk.

De werknemers met de grootste voorkeur voor flexibel werk worden als eerste aangetrokken door de compensatie die de bedrijven kunnen bieden die het meeste profijt hebben van flexibele contracten. Dit is een optimaal resultaat in die zin dat deze sortering leidt tot de laagst mogelijke compensatie die in de arbeidsmarkt moet worden betaald voor het ongemak van flexibel werk. Indien de groep van werknemers met een relatieve voorkeur

<sup>42</sup> Deze alinea is een aangepaste versie van het voorbeeld dat wordt uitgewerkt in hoofdstuk 14 van het tekstboek van Edward Lazear en Michael Gibbs (2009).

voor flexibel werk omvangrijk is, dan zal de uiteindelijke compensatie voor flexibel werk niet hoog oplopen. Indien deze groep werknemers minder omvangrijk is en de behoefte van werkgevers aan flexibele contracten is groot, dan loopt de compensatie op. Als de vraag naar flexibel werk toeneemt en de groep die een relatieve voorkeur heeft voor vast werk moet worden aangesproken dan is een hogere compensatie nodig om hen over te halen toch een flexibel contract te accepteren. Toch is deze hogere compensatie in een ideaal werkende arbeidsmarkt nog altijd optimaal omdat het de laagst mogelijke compensatie is gegeven de verdeling van voorkeuren aan de aanbods-kant en de omvang van de vraag van bedrijven naar flexibiliteit. Uiteindelijk bepaalt de verhouding tussen de voorkeursverdeling ten opzichte van flexibel en vast werk aan de aanbods-kant en de voorkeursverdeling ten aanzien van flexibele en vaste contracten aan de vraagkant het uiteindelijke loonverschil tussen beide soorten contracten. Dat uiteindelijke loonverschil is precies gelijk aan wat de laatst geworven werknemer nodig heeft om een flexibel contract te verkiezen boven een vast contract.

### **Compenserende loonverschillen**

De gedachte dat in een perfect werkende arbeidsmarkt aanbieders van arbeid gecompenseerd worden voor de ongemakken die dat werk met zich meebrengt, is terug te vinden in de theorie van de compenserende loonverschillen van Adam Smith. In zijn formulering is de beloning die voor het verrichten van arbeid wordt ontvangen hoger (lager) naarmate er meer onaangename (aangename) aspecten verbonden zijn aan het werk. De verschillende compensaties voor onaangename en aangename aspecten die bij elkaar worden opgeteld en verrekend in het loon, zorgen ervoor dat elke baan hetzelfde nut oplevert. Dit geldt zoals uit het beroemde citaat van Adam Smith (1976/1776, p. 111) te lezen valt overigens ook voor beleggingen en investeringen:

*“The whole of advantages and disadvantages of different employment of labour and stock must, in the same neighbourhood, be either perfectly equal or continually tending to equality. If in the same neighbourhood there was any employment either evidently more or less advantageous than the rest, so many would crowd into it in the one case, and so many would desert it in the other that its advantages would soon return to the level of other employments. This at least would be the case in a society where things were left to follow their rational course, where there was perfect liberty and where everyman was perfectly free both to choose what occupation he thought proper, and to change it as often as he thought proper.”*

Belangrijk hierbij is de nadruk die wordt gelegd op de vrije keuze van de aanbieder en het gemak waarmee van baan kan worden gewisseld. Het ligt voor de hand dat wanneer niet alle banen voor iedereen toegankelijk zijn of

wanneer de aanpassing aan de vereisten van een baan tijd vergen, dat dan de evenwichtcompensatie voor de verschillende aangename en minder aangename aspecten niet wordt gerealiseerd (of eventueel heel lang op zich laat wachten). Even verderop beschrijft Adam Smith wat de voordelen en nadelen zijn van werk waarvoor compensatie in het loon wordt gegeven. Risico en onzekerheid worden hierbij duidelijk benadrukt:

*"First, the agreeableness or disagreeableness of the employments themselves; secondly, the easiness and cheapness, or the difficulty and expense of learning them; thirdly, the constancy or inconstancy of employment in them; fourthly, the small or great trust which must be reposed in those who exercise them; and, fifthly, the probability or improbability of success in them.*

De theorie van de compenserende loonverschillen is een standaard onderdeel van de arbeidseconomie<sup>43</sup> en is empirisch vaak getoetst. Deze toetsen geven gemengde resultaten. Er worden significante loonverschillen gevonden ter compensatie van fysiek gevaarlijk werk (bijvoorbeeld beroepen met een hoger risico op een dodelijk ongeval), maar voor andere voor de hand liggende onaangename aspecten van werk, zoals zwaar fysiek of vies werk, worden geen significante verschillen gevonden. Borjas (2008: 232 – 234) besluit een overzicht van empirische schattingen van looncompensatie voor het risico op ontslag als volgt:

*"There is some evidence that the labor market indeed provides compensating differentials to workers at risk of layoff. For instance, wages in industries that have higher layoff rates: An increase of 5 percentage points in the probability of layoffs raises wages by 1 percent."*

Een verhoogd risico op ontslag is slechts een van de vele mogelijke aspecten van flexibiliteit, maar dit empirisch resultaat geeft in elk geval een indicatie van compensatie die wordt gegeven voor het ongemak van risico's en onzekerheid verbonden aan flexibele arbeid.

### ***Tout n'est pour le mieux, dans le meilleur des mondes***

Het model met twee soorten contracten, vast en flexibel, kan gemakkelijk worden uitgebreid naar de hele waaier van contractvormen die op de arbeidsmarkt voorhanden is. Stel voor het gemak dat er gekozen kan worden uit vijf soorten arbeidsrelaties, namelijk een vast contract, een tijdelijk contract, uitzendwerk, ander flexibel werk (oproepkracht en invalwerk bijvoorbeeld) en zelfstandige arbeid. Uit deze mogelijkheden

<sup>43</sup> Zie bijvoorbeeld het tekstboek van George Borjas (2008), hoofdstuk 6.

kunnen vragers en aanbieders van arbeid kiezen. De aanbieders zullen op basis van hun voorkeuren en gegeven de geboden compensatie voor elk van deze vijf soorten arbeidsrelaties een keuze maken. De keuze van vragers naar arbeid hangt af van de compensatie die voor elk van deze contractvormen moet worden betaald en de bijdrage aan de winst die elk van ze oplevert. Op een perfect werkende arbeidsmarkt komt dan voor elk van de contractvormen een optimale compensatie tot stand, zodanig dat het aanbod in elk van de contractvormen gelijk is aan de vraag. De compensaties zijn van dien aard dat ze voor de laatste aanbieder en de laatste vrager precies afdekken wat hij of zij nodig heeft om met die contractvorm arbeid aan te bieden of te vragen. Voor de verschillende soorten flexibele contracten worden verschillende hoogtes van compensatie betaald afhankelijk van de verdeling van voorkeuren van aanbieders over deze typen contracten en van de winstmogelijkheden van de vragers naar arbeid bij de inzet van elk van deze contracten.

In dit perfecte model kiezen vragers en aanbieders vrijwillig voor de verschillende vormen van flexibel werk. De evenwichtcompensatie die op elk van de markten tot stand komt is voldoende om aanbieders te compenseren voor hun relatieve voorkeur voor vast werk ten opzichte van de verschillende soorten flexibel werk. Ondanks de te betalen compensatie voor flexibel werk zijn er aan de vraagzijde genoeg voordelen en winstmogelijkheden te behalen bij de inzet van deze relatief duurdere arbeidskrachten. De werkgelegenheid op de arbeidsmarkt is dan optimaal verdeeld over deze vijf soorten arbeidscontracten. Of zoals Voltaire's *Candide* het onder woorden bracht: *"tout est pour le mieux, dans le meilleur des mondes"*. Maar in de praktijk blijkt niet alles optimaal te werken op de (flexibele) arbeidsmarkt en is het een verre van perfecte wereld.

### ***Compenserend loonverschil blijkt loonachterstand***

Een vaak terugkerend resultaat uit empirische studies over de relatieve beloning van flexibel werk, is dat het loon niet hoger maar juist lager is dan voor werknemers in vaste dienst. In het artikel van Bertrand-Cloodt, Corvers en Van Thor (2011) wordt bijvoorbeeld gevonden dat het bruto maandsalaris van net afgestudeerde mbo'ers, hbo'ers en wo'ers tussen 3 en 8 procent lager is wanneer de baan waarop ze na hun studie terechtkomen een tijdelijk in plaats van een vast contract is. Ze verdienen tussen 14 en 27 procent minder als het een uitzendbaan of baan als oproepkracht betreft in plaats van een vast contract met vaste uren. De loonverschillen zijn groter voor wo dan voor hbo afgestudeerden, en die zijn weer groter dan voor mbo afgestudeerden. In een studie van de Europese Commissie (2003: 112) wordt in een rijkelijk gespecificeerde loonvergelijking, met correctie voor allerlei andere karakteristieken van de werknemer en kenmerken van de baan, gevonden dat er, afhankelijk van het land, nog altijd een negatief bruto loonverschil



van 5 tot 10 procent bestaat tussen tijdelijke en vaste contracten. Nederland heeft daarbij een van de hoogste loonverschillen van de Europese landen. Opvallend is dat in diezelfde loonvergelijking significante compensatie-effecten worden gevonden voor het werkloosheidsrisico en sectorspecifieke inkomensmogelijkheden.

Al deze loonverschillen hebben betrekking op een vergelijking van uitzendwerk, tijdelijke banen en vaste banen. Zelfstandigen, vooral die zonder personeel (zzp'ers), zijn eveneens een essentieel, en de laatste jaren sterk groeiend, onderdeel van het flexibele deel van de arbeidsmarkt. Wat is bekend over arbeidsinkomensverschillen tussen werknemers met een vaste baan en zelfstandigen? De informatie over arbeidsinkomens van zelfstandigen is over het algemeen van minder goede kwaliteit dan de loongegevens van werknemers. Voor zover informatie beschikbaar is, bijvoorbeeld via belastingaangiften, is bekend dat zelfstandigen vaak een te laag inkomen opgeven of dat het onderscheid tussen inkomen dat kan worden toegewezen aan arbeid versus het rendement op investeringen in het eigen bedrijf niet altijd zuiver te maken is. Een economische analyse van arbeidsinkomensverschillen op basis van deze imperfecte gegevens leidt dan ook niet tot stevige empirische conclusies.

In een recent paper hanteren Berkhout, Hartog en Van Praag (2011) een andere benadering. Ze kijken naar de opportunity costs van het kiezen voor de status van zelfstandige in plaats van werknemer. Ze kijken naar het arbeidsinkomen dat iemand laat liggen door te kiezen voor de status van zelfstandige. Om de effecten van deze *opportunity costs* op de keuze voor de status van zelfstandige te schatten, maken ze gebruik van een gegevensbestand waarin de eerste arbeidsmarktervaringen van hbo en wo afgestudeerden in kaart worden gebracht. Ze kunnen voor vergelijkbare afgestudeerden (bijvoorbeeld uit dezelfde studierichting) vergelijken hoe groot het percentage is dat voor de status van zelfstandige kiest, gegeven wat ze hadden kunnen verdienen als werknemer. Ze vinden dat dit percentage afneemt naarmate er gemiddeld hogere lonen worden verdiend door een vergelijkbare groep werknemers. Het percentage dat kiest voor zelfstandigheid is ook lager als er meer scheefheid zit in de loonverdeling van vergelijkbare werknemers, dus naarmate de kans op een hoger loon voor werknemers groter is. Het percentage dat kiest voor zelfstandigheid wordt juist hoger naarmate de standaarddeviatie in de loonverdeling van vergelijkbare werknemers groter is. Impliciet volgt uit hun analyse dat zelfstandigen als zelfstandige een hogere beloning willen dan ze zouden kunnen verdienen als werknemer, dat ze compensatie willen voor de hogere onzekerheid in het arbeidsinkomen als zelfstandige (gemeten via de standaarddeviatie van de loonverdeling), en dat ze zoeken naar de grootste kans op een hoger inkomen (gemeten via de scheefheid van de loonverde-

ling, met een voorkeur voor een arbeidsinkomensverdeling met een dikkere staart). Deze resultaten vertellen dat er bij de keuze voor de status van zelfstandig ondernemer in elk geval gezocht wordt naar compensatie voor de extra risico's die worden gelopen ten opzichte van het werken in loondienst. De resultaten geven niet het precieze bedrag van de inkomenscompensatie voor de extra risico's weer, maar gaan wel in de richting van wat theoretisch wordt verwacht.

Een voorzichtige conclusie uit dit beperkte empirische overzicht is dat (hoger opgeleide) zzp'ers mogelijk wel worden gecompenseerd voor de risico's die ze lopen in hun werkgelegenheid- en inkomensdynamiek over de tijd, maar dat dit voor andere vormen van flexibele arbeid (uitzendwerk, oproep- en andere flexibele contracten en tijdelijk werk) niet duidelijk is aangetoond. Er is bij deze vormen van flexibele arbeid eerder sprake van een loonachterstand. Hoe is dat te verklaren?

### ***Informatiegebreken en monopsoniemacht***

Een eerste mogelijke verklaring voor dit marktfalen op de markt voor flexibel werk is te vinden in (asymmetrische) informatiegebreken. De arbeidsmarkt voor flexibele werknemers bestaat voor een belangrijk deel uit jonge aanbieders. De werkgever beschikt over weinig informatie wat betreft de potentiële productiviteit van de jonge baanzoeker die bij hem komt solliciteren. Die productiviteit wordt pas duidelijk als zo'n jonge aanbieder bij hem in het bedrijf komt werken. De werkgever zal met zijn loonaanbod aan de veilige kant gaan zitten en gegeven zijn onbekendheid met de productiviteit van de aan te trekken jonge werknemer een flexibel contract en een relatief laag loon aanbieden. Flexibele contracten worden dan gebruikt om de productiviteit van een jonge werknemer vast te stellen en te leren wie wel en wie niet productief is. Dit asymmetrische informatieprobleem en het lagere loon dat daarmee gepaard gaat, doorkruist dan de compensatie voor de flexibiliteit van het contract. Indien deze manier om de meer van de minder productieve werknemers te scheiden effectief is, dan zouden op termijn de lonen van de flexibele werkers moeten toenemen en/of zouden flexibele werkers steeds meer moeten overstappen naar vaste banen met betere beloningen. Voor een deel klopt dit ook, zie hieronder de paragraaf over 'vast zitten in flexibele arbeid'.

Een tweede mogelijke verklaring betreft monopsoniemacht van werkgevers op de flexibele arbeidsmarkt. Vanaf het begin, toen Adam Smith nog maar net zijn theorie van de compenserende loonverschillen had geformuleerd, was er al forse kritiek. In het eerder aangehaalde citaat van Adam Smith maakt hij duidelijk dat zijn voorspelling van perfect compenserende loonverschillen slechts tot stand kan komen indien aanbieders vrije toegang hebben tot alle banen op de arbeidsmarkt en perfect mobiel zijn

tussen die banen. Het schort natuurlijk aan perfecte mobiliteit op de arbeidsmarkt, omdat aanpassingen aan veranderingen tijd en geld vereisen. Hetgeen betekent dat er in het beste geval nog altijd een situatie van *continually tending to equality* kan zijn. Een groter probleem is echter dat niet iedereen toegang heeft tot alle banen. Deze situatie wordt in de loop van de tijd aangeduid als een arbeidsmarkt met *non-competing groups*, als *balkanization of the labor market*, een 'duale arbeidsmarkt' en een arbeidsmarkt met *insiders* en *outsiders*: allemaal vormen van een arbeidsmarkt met monopsoniemacht aan de vraagkant. Monopsoniemacht aan de vraagkant ontstaat op het moment dat werknemers weinig of geen keuzes hebben voor alternatief werk. Indien de toegang tot vast werk wordt beperkt of afgesneden voor sommige aanbieders en ze gedwongen worden om te kiezen tussen geen werk of werk in het flexibele deel van de arbeidsmarkt, dan gaat de theorie van de compenserende loonverschillen voor flexibele arbeid niet meer op en komt er geen evenwichtscompensatie tot stand. De vragers naar flexibel werk kunnen in een monopsoniesituatie de zwakke positie van aanbieders op de flexibele markt uitbuiten en minder of geen compensatie of zelfs een loonachterstand geven.

Er zijn verschillende vormen van flexibele arbeid en zonder verder onderzoek is niet duidelijk of de loonachterstand en monopsoniemacht voor alle contractvormen geldt, en of iedereen binnen dezelfde contractvorm last heeft van monopsoniemacht van de werkgever of opdrachtgever. Voor die plekken op de markt voor flexibele arbeid waar monopsoniemacht leidt tot een (te) lage compensatie zijn er drie mogelijke oplossingen voor deze vorm van marktfalen. Ten eerste kan de overheid ingrijpen en werkgevers verplichten tot een hogere en adequate compensatie. Dat is een behoorlijk dramatische ingreep omdat het gaat om een soort van loonbesluit. Een tweede oplossing kan worden bereikt indien flexwerkers op deze markt samenspannen en bijvoorbeeld als vakbond een *countervailing power* tot stand brengen tegenover de monopsoniemacht van de werkgever. Op die manier kunnen ze een hogere compensatie afdwingen. Een derde oplossingsvorm is wanneer de barrières tussen flexibel en vast werk worden gesloopt door bijvoorbeeld een versoepeling van het ontslagrecht of het meer in evenwicht brengen van werkgeversverplichtingen die zijn verbonden aan vaste versus flexibele contracten.

### 3 Marktfalen 2: Vastzitten in flexibele arbeid

Door veel flexwerkers wordt een flexibele baan niet gezien als een carrièrebaan, maar als een tijdelijke situatie en een opstap naar een vaste baan of in elk geval een tussenstation op weg naar een vaste baan. De opstapfunctie van flexibel werk wordt veelvuldig besproken in de empirische literatuur. Een belangrijke Nederlandse publicatie in dit verband is De Graaf-Zijl, Van den Berg en Heyma (2011). Uit deze studie blijkt dat flexibel werk voor werklozen een handige manier is om zo snel mogelijk aan werk te komen en om vervolgens op termijn vast werk te vinden. Natuurlijk geldt niet voor alle flexwerkers dat ze de overstap maken naar vast werk. Voor een deel is dat een vrijwillige keuze (denk aan zelfstandigen), voor een deel heeft dat te maken met de monoponiesituatie op de markt voor flexibele arbeid en met de beperkte toegang tot vast werk.

Stel dat de compensatie voor flexibele arbeid onvoldoende is om aanbieders te prikkelen om er vrijwillig voor te kiezen, terwijl de compensatie voor vaste arbeid relatief hoog is, zodat er een overaanbod ontstaat voor vaste arbeid. Indien de toegang tot vaste arbeid slechts beperkt open wordt gesteld (bijvoorbeeld vooral in tijden van hoogconjunctuur, lage werkloosheid, veel openstaande vacatures en tekorten op de arbeidsmarkt voor vast werk), dan ontstaan er wachtrijen voor vaste arbeid. Flexwerkers worden slechts mondjasmaat toegelaten tot vaste arbeid en dat beperkt de werking van de opstapfunctie. Flexibele arbeid is dan de wachtruimte van het station van de arbeidsmarkt waar de trein naar vaste arbeid slechts sporadisch langskomt en dan ook nog een beperkt aantal vrije plaatsen heeft.

Een deel van de arbeidsmarkt zal nooit toegang vinden tot vaste arbeid en voor de rest van de loopbaan veroordeeld worden tot het flexibele deel van de arbeidsmarkt. Een loopbaan is voor velen een ononderbroken reeks van steeds betere banen en hogere lonen. Maar voor kwetsbare groepen is het vaker een aaneenschakeling van tijdelijke banen met lage lonen en periodes van werkloosheid. Hun baankansen zijn laag en hun werkloosheidskansen hoog. Voor deze groep wordt empirisch vaak een causale relatie gevonden tussen de zwakke arbeidsmarktpositie en eerdere slechte arbeidsmarktervaringen. Het werken in een onaanzienlijke baan of het ervaren van werkloosheid werkt op negatieve wijze door op de rest van de carrière. Tegelijkertijd geldt ook dat de kans om in een dergelijke negatieve spiraal terecht te komen voor een belangrijk deel wordt bepaald door persoonlijke kenmerken van de betrokkenen. Iemand die zonder of met een lage opleiding de arbeidsmarkt opstroomt, heeft een sterke kans om niet los te komen uit een opeenvolging van minder aantrekkelijke banen (waaronder flexibele banen). Gebrek aan opleiding is een van de grootste risicofactoren voor een onfortuinlijke loopbaan (CBS/TNO 2011).

Wat in elk geval vermeden moet worden is dat mensen min of meer onvrijwillig vast komen te zitten in een flexibele baan en vervolgens in een vicieuze cirkel terechtkomen met een opeenvolging van flexibele banen onderbroken door werkloosheidsperioden. Dat betekent niet alleen een lagere individuele welvaart, maar ook een suboptimale allocatie van talenten en vaardigheden over potentiële arbeidsplaatsen. Resultaten van een onderzoek naar langdurig verblijf in flexibele arbeid in de periode 1999-2006 gaf aan dat op enig moment ongeveer slechts zes procent van de Nederlandse werknemers langer dan drie jaar in de flexibele schil van de arbeidsmarkt zat (Heyma, Hop & Smid 2010). Driekwart van de werknemers in de flexibele schil verbleef daar hooguit een jaar. Er mag bovendien van worden uitgegaan dat niet iedereen onvrijwillig in de flexibele schil zit, in elk geval niet voor lang. Dat zou betekenen dat slechts een relatief klein deel van de werkzame bevolking langdurig en onvrijwillig in de schil zit en mogelijk terecht komt in een aaneenschakeling van onaanzienlijke banen. Recent vervolgonderzoek laat echter zien dat de verblijfsduur in de flexibele schil sinds 2006 aanzienlijk is toegenomen en ook dat dit voor een groot deel te wijten is aan de recente langdurige economische recessie (Heyma & van der Werff 2013). Als gevolg daarvan is de wachtruimte van het station van de arbeidsmarkt een stuk voller geworden, terwijl er (nog) minder treinen naar vaste arbeid langskomen dan in de economisch gunstigere tijden daarvoor.

#### **4 Marktfalen 3: Lagere investering in menselijk kapitaal van flexwerkers?**

Een derde knelpunt van flexibele arbeid is de vermeende afruil tussen flexibiliteit en investeringen in menselijk kapitaal. De basisveronderstelling daarbij is dat een vaste aanstelling tot meer investeringen in menselijk kapitaal leidt dan een tijdelijk of flexibel dienstverband. De redenering is dat door de vaste aanstelling een commitment wordt afgegeven door de werkgever waar de werknemer zekerheid en een gevoel van veiligheid aan ontleent waardoor hij of zij gaat investeren in het verwerven van specifiek menselijk kapitaal. Specifiek menselijk kapitaal betreft kennis en vaardigheden die alleen nuttig zijn in dit ene bedrijf. De werknemer die deze investeringen pleegt wordt daardoor waardevoller (productiever) voor dit ene bedrijf en daarmee minder waardevol voor andere bedrijven. Hij vermindert daardoor zijn kansen op een andere baan dan de huidige baan. De vaste aanstelling compenseert daar voor. Empirisch klopt het ook dat er via bedrijfsopleidingen meer wordt geïnvesteerd in het menselijk kapitaal van vaste werknemers dan van flexibele werknemers (zie bijvoorbeeld Fouarge et al. 2011). Maar hoe belangrijk is dat?

Opvallend, om daarmee te beginnen, is dat niet in alle werknemers met een

vast contract verhoudingsgewijs evenveel wordt geïnvesteerd. Er wordt substantieel meer door werkgevers geïnvesteerd in de scholing van hoger opgeleide werknemers dan van lager opgeleide werknemers. Er wordt nog veel minder geïnvesteerd in de scholing van oudere werknemers, terwijl die over het algemeen de grootste bescherming van een vast contract genieten. De commitment van de werkgever leidt dus niet voor iedereen met een vaste aanstelling tot meer investeringen in menselijk kapitaal.

Dat commitment van de werkgever heeft ook een keerzijde. De veiligheid die een vaste aanstelling biedt en daarmee ook de moeite die het kost om iemand te ontslaan, bieden ruimte aan sommige werknemers om minder goed te functioneren. Enige empirische evidentie daarvoor is te vinden in de empirische studie van Ichino en Riphahn (2005) waarin ze laten zien dat werknemers in een proefperiode met een tijdelijke aanstelling minder vaak afwezig zijn (bijvoorbeeld in de vorm van ziekteverzuim) dan nadien wanneer ze een vaste aanstelling hebben gekregen. Vanuit de invalshoek van flexibel werk bekeken laten Engelland en Riphahn (2005) zien dat werknemers met tijdelijke contracten significant vaker onbetaald overwerk verrichten dan mensen met een vast contract. Zij zien dat als een indicator van de bereidheid van flexibele werknemers om meer inspanningen te leveren, mogelijk als signaal naar de huidige werknemer van hun potentiële productiviteit.

### *Prikkels voor een lange termijn relatie*

Een belangrijk onderscheid voor wat betreft menselijk kapitaal in de discussie over flexibiliteit, is het onderscheid tussen algemeen en specifiek menselijk kapitaal. Algemeen kapitaal bestaat uit kennis en vaardigheden die bij elke werkgever de productiviteit verhogen. De werknemer zal zelf investeren in het verwerven van algemeen menselijk kapitaal, mede omdat hij de opbrengsten daarvan ook zelf kan incasseren. Specifiek menselijk kapitaal bestaat uit kennis en vaardigheden die alleen bij deze werkgever productief zijn. Investeren in specifiek menselijk kapitaal heeft slechts zin indien de werknemer voldoende lang op de huidige baan blijft, zodat de kosten van de investering kunnen worden terugverdiend. Voor een volledig specifieke investering worden de kosten gedragen door de werkgever die ook de opbrengsten ontvangt. De werknemer kan het volledig specifieke menselijke kapitaal niet meenemen naar een andere baan en zal er dus ook niet in investeren. Deze eenvoudige veronderstelling loopt echter tegen twee problemen aan: het *hold up* probleem en het asymmetrische karakter van de arbeidsovereenkomst.

Het *hold up* probleem is als volgt. Stel de werknemer gaat akkoord met een investering in zijn specifieke menselijke kapitaal met de belofte dat hij na de investering een hoger salaris krijgt. Als de investering eenmaal heeft

plaatsgevonden, kan de werkgever op zijn belofte terugkomen en de werknemer minder betalen dan beloofd (of dan de productiviteitstoename waard is). Zolang hij de werknemer maar meer betaalt dan die bij een andere werkgever zou kunnen verdienen. De werknemer weet dat dit kan gebeuren en kan daarom weigeren om in zichzelf te investeren.

Een oplossing voor het *hold up* probleem is om kosten en baten te splitsen. Dat betekent dat de investering in het menselijk kapitaal van de werknemer een gezamenlijk project wordt van werkgever en werknemer. Zo wordt het een investering waarvan de kosten en de baten hen aan elkaar bindt. Beiden investeren tijd en middelen om het menselijk kapitaal op te bouwen. Beiden plukken daar de vruchten van. Daar komt nog bij dat investeringen in menselijk kapitaal meestal zowel een algemeen karakter hebben (in de zin van ook bruikbaar in andere bedrijven) als een specifiek karakter (in de zin van alleen maar productief op de huidige werkplek). Investeringsperiodes in menselijk kapitaal blijken in de praktijk ook productief in een volgende baan, zie bijvoorbeeld Blundell et. al (1999). Zo'n investering kan bijvoorbeeld meer bedrijfstakspecifiek zijn dan bedrijfsspecifiek. Nadat de investeringsperiode voorbij is, hebben zowel de werkgever als de werknemer belang bij het voortzetten van hun arbeidsrelatie. De werkgever heeft geen belang bij het ontslag van een productieve werknemer waarin hij heeft geïnvesteerd, omdat hij dan het rendement op de gedane investering verliest. Bovendien moet hij vervolgens een nieuwe werknemer aantrekken en opnieuw opleidingskosten maken. Walter Oi (1962) heeft in een van de eerste empirische papers over investeringen in menselijk kapitaal laten zien dat hoger opgeleide werknemers minder snel worden ontslagen dan minder hoog opgeleide werknemers. Uit de *training-on-the-job* literatuur is bekend dat vooral in hoger opgeleide werknemers wordt geïnvesteerd. Het is dus niet zo dat de werkgever het commitment van een vast contract nodig heeft om te investeren in zijn werknemers. Die investering leidt ook gewoon tot een hogere productiviteit van zijn werknemers, en een hoger productief personeelsbestand verhoogt de winstmogelijkheden van de werkgever.

De vastigheid die ontslagbescherming biedt, heeft een asymmetrisch effect voor werkgevers en werknemers. De werknemer krijgt daarmee de wettelijke bescherming van zijn investeringen in specifiek menselijk kapitaal. De werkgever heeft deze bescherming niet. De werknemer is niet wettelijk verplicht om bij de werkgever die in hem heeft geïnvesteerd te blijven werken. Maar omdat beiden hebben geïnvesteerd in het menselijk kapitaal van de werknemer, hebben ze ook beiden een economisch belang bij het binnenhalen van de rendementen ervan. Dat kan alleen door bij elkaar te blijven. De prikkel om te blijven hangt voor de werknemer mede af van de alternatieven die de arbeidsmarkt hem biedt. Op het moment dat er een betere baan langskomt, met betere arbeidsvoorwaarden en mogelijk betere

carrièreperspectieven, zal de werknemer overwegen om over te stappen. Bij de overstap verliest hij weliswaar het rendement op zijn eerdere investering, maar kan daarvoor voldoende wordt gecompenseerd via betere voorwaarden in de nieuwe baan. De prikkel voor de werknemer om bij de huidige werkgever te blijven worden vooral bepaald door de beschikbaarheid van andere banen. Dat is duidelijk merkbaar op de arbeidsmarkt. De vrijwillige baan-baanmobiliteit loopt sterk parallel met de conjunctuurgolf. Tijdens hoogconjunctuur neemt het aantal mogelijkheden voor betere banen toe en dat is duidelijk te zien in een toename van de vrijwillige arbeidsmobiliteit in die jaren. Tijdens een laagconjunctuur daalt de arbeidsmobiliteit flink. Een voorzichtige conclusie is dat niet zozeer de vastigheid van een contract en de daarmee gepaard gaande ontslagbescherming bepalend is voor de mate waarin in menselijk kapitaal wordt geïnvesteerd, maar eerder het economische belang dat werkgevers en werknemers hebben in het delen van het rendement van hun gezamenlijke investering.

#### *Algemene versus specifieke investeringen*

In hoeverre heeft het minder investeren in flexwerkers te maken met hun karakteristieken vergeleken met werknemers met een vaste aanstelling. Gebruik makend van een logit specificatie waarbij gecontroleerd wordt voor leeftijdseffecten, opleiding en etniciteit, laten Fouarge et. al (2011) zien dat werknemers met een tijdelijke aanstelling en zzp'ers significant minder participeren in opleiding en training<sup>44</sup>. Een soortgelijk significant effect wordt gevonden voor deeltijdwerkers. Voor oproepkrachten wordt geen significant effect gevonden. Op grond van meer recente jaren uit dezelfde gegevensbron wordt door Heyma en van der Werff (2013) vastgesteld dat, gecorrigeerd voor achtergrondkenmerken, het vooral uitzendkrachten zijn die minder vaak een postinitiële opleiding of bedrijfsopleiding volgen in vergelijking met vaste werknemers. Werknemers met tijdelijke arbeidscontracten blijken juist vaker een opleiding of training te volgen. Waar beide studies eenduidig in zijn is het resultaat dat voor werknemers in de flexibele schil de kans significant lager ligt dat de werkgever de opleiding of training betaalt. De kans dat ze zelf hun training betalen ligt juist significant hoger. Dit verschil in investering door de werkgever versus de werknemer zou te maken kunnen hebben met het verschil in het soort menselijk kapitaal waarin wordt geïnvesteerd. Werkgevers zijn eerder bereid om te investeren in specifiek kapitaal, maar dat is niet een interessante investering wanneer het de flexibele schil betreft. Werknemers in de flexibele schil zijn zelf eerder bereid om in algemeen menselijk kapitaal te investeren. Het is niet bij voorbaat duidelijk of het rendement van de ene investering in menselijk kapitaal hoger is dan de andere. In elk geval hangt het samen met de omvang van de economische dynamiek. In een economie die gepaard gaat

<sup>44</sup> Op basis van een significantieniveau van 5 procent. Wordt een significantieniveau van 10 procent gehanteerd dan vallen ook uitzendkrachten er onder.



met veel creatieve destructie met een omvangrijke stroom van banen die er bijkomen en banen die verdwijnen, is het belang van investeringen in algemeen menselijk kapitaal groter dan van specifiek kapitaal. Naarmate de arbeidsmarkt dynamischer wordt neemt het belang van algemene investeringen en daarmee de grotere inzetbaarheid van werknemers op verschillende plekken in de economie toe.

Er worden in de literatuur verschillende soorten menselijk kapitaal onderscheiden: het aangeboren menselijk kapitaal, het kapitaal meegekregen van thuis, het menselijk kapitaal opgebouwd via het onderwijs, het menselijk kapitaal via training en ervaring in een baan, en het menselijk kapitaal meegekregen via actief arbeidsmarktbeleid. De rendementen van menselijk kapitaal (zowel voor de persoon zelf als voor de samenleving) hangen af van een vergelijking tussen de kosten en de baten. De baten worden in belangrijke mate beïnvloed door de lengte van de periode waarover de scholingsinvestering rendement kan opleveren. Hoe eerder er investeringen in menselijk kapitaal plaatsvinden, hoe hoger het rendement. De meeste deskundigen op het gebied van investeringen in menselijk kapitaal pleiten dan ook voor beleid dat investeringen zo vroeg mogelijk in het leven stimuleert (Heckman & Krueger 2004; Almond & Currie 2010). Investeringen die later in het leven komen, leveren een korter rendement op. Dat betekent echter nog niet dat het niet meer zinvol is om te investeren op latere leeftijd, bijvoorbeeld in oudere werknemers of in werklozen. Uiteindelijk wordt het rendement bepaald door de ratio van kosten en baten. Een relatief goedkope cursus over het werken met een computer, kan de productiviteit van oudere werknemers of werklozen nog voldoende verhogen om de kosten van die cursus weer goed te maken.

### ***Flexibiliteit en productiviteit***

In een open brief aan de Vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid<sup>45</sup> over de plannen in het Lenteakkoord van 2012 voor een versoepeling van het ontslagrecht, ondertekend door een groot aantal juridische hoogleraren en andere wetenschappers, wordt beargumenteerd dat een soepeler ontslagrecht, en de daarmee gepaard gaande grotere flexibiliteit van de arbeidsmarkt, ten koste gaat van de arbeidsproductiviteit en de innovatieve kracht van bedrijven. Daarbij wordt verwezen naar onderzoek van Alfred Kleinknecht en zijn coauteurs (zie bijvoorbeeld Dekker en Kleinknecht, 2008). Een belangrijk argument daarbij is dat bedrijven die hun personeel moeilijk kunnen ontslaan wel gedwongen worden om ze productiever te maken. Dat hoeft overigens niet het geval te zijn: ontslagbescherming heeft ook invloed op het aannamebeleid van werkgevers. Ze kunnen er in een regime van ontslagbescherming voor

<sup>45</sup> [http://www.vu.nl/nl/Images/Brief%20ontslagrecht\\_tcm9-277252.pdf](http://www.vu.nl/nl/Images/Brief%20ontslagrecht_tcm9-277252.pdf).

kiezen om alleen de meest productieve werknemers te selecteren. In dat laatste geval is de hogere productiviteit die gepaard gaat met ontslagbescherming een gevolg van selectie aan de poort en niet van de investering in zittende werknemers.

In de empirische literatuur zijn de meningen over de invloed van flexibele arbeid op de productiviteitsontwikkeling verdeeld. In een empirische analyse op basis van gegevens op sectorniveau voor 16 OECD landen, laten Bassanini, Nunziata en Venn (2009) zien dat ontslagbescherming een significant negatieve invloed heeft op de productiviteitsontwikkeling, maar ook dat tijdelijke en andere flexibele contracten niet per se leiden tot significant hogere productiviteit. Het artikel van Auer, Berg en Coulibaly (2005) gaat qua conclusies dan weer de andere kant op. Zij laten, gebruikmakend van geaggregeerde gegevens van een groot aantal OECD landen, zien dat baan zekerheid en senioriteit noodzakelijk zijn voor het stimuleren van productiviteit, maar alleen als dat gepaard gaat met een grotere interne mobiliteit en functieflexibiliteit binnen bedrijven. Een zeer interessante variant binnen deze onderzoeksstroom, die tegelijk ook een aannemelijke verklaring biedt voor de grote diversiteit aan empirische resultaten, is de bijdrage van Bartelsman, Gautier en De Wind (2010). Zij maken gebruik van panelgegevens (1970-2004) op sectorniveau voor de landen van de EU en de VS en maken onderscheid tussen high risk innovative sectors en andere sectoren. Ze tonen aan dat ontslagbescherming vooral een ongunstig effect heeft voor de ontwikkeling van nieuwe technologieën waarvan de mate van succes op voorhand minder voorspelbaar is (*disruptive innovation*) dan ontwikkelingen die bestaande kennis doorontwikkelen (*sustaining innovation*). Anders geformuleerd: ontslagbescherming hoeft geen belemmering te zijn voor het doorontwikkelen van bestaande kennis en graduele innovatie en de daarmee gepaard gaande productiviteitsontwikkeling, maar is wel een negatieve factor voor de ontwikkeling van totaal nieuwe producten en productieprocessen en de soms dramatische veranderingen die daarmee gepaard gaan in marktaandeel van bedrijven en hun werkgelegenheid. Beide vormen van innovatie zijn belangrijk in een samenleving.

## 5 Beleidsimplicaties

In dit essay zijn drie knelpunten, of beter nog, drie mogelijke vormen van marktfalen van flexibele arbeid de revue gepasseerd: de mogelijke *wage penalty* voor flexibele arbeid, het onvrijwillig vast komen te zitten in de flexibele schil, en de mogelijk negatieve invloed van flexibiliteit op investeringen in menselijk kapitaal en op productiviteitsontwikkelingen. Een eerste voor de hand liggende conclusie is dat er nog geen definitief inzicht is in de mate waarin deze drie vormen van marktfalen voorkomen.

De empirische resultaten hierover zijn in het beste geval genuanceerd. Wel is duidelijk dat er verschillende resultaten gelden voor verschillende vormen van flexibele dienstverbanden. Bij zzp'ers liggen de zaken anders dan bij werknemers met een tijdelijk dienstverband en die wijken weer af van uitzendkrachten.

Voor de onderdelen van de flexibele arbeidsmarkt waar zich een loonachterstand voordoet die mogelijk veroorzaakt wordt door monopsoniemacht van werkgevers, is beleid nodig. Een mogelijke verklaring voor het ontstaan van monopsoniemacht op de markt voor flexibel werk is de beperkte toegang tot de markt van vast werk (de *insider-outsider* hypothese). Een meer geleidelijke overgang in de mate van ontslagbescherming die de *outsiders* ontberen en de *insiders* beschermen zou hier een oplossing kunnen zijn. In kringen van de Europese Commissie wordt in dit verband gesproken over het tot stand brengen van een *contract unique* die als het ware in een vloeiende, niet te snel oplopende lijn van ontslagbescherming naar dienstjaren voor de gehele beroepsbevolking geldt. Het zwart-wit verschil tussen flexibel en vast werk zou door de *contract unique* vervangen worden door een steeds grijzer wordende lijn. Naast ontslagbescherming zijn ook de werkgeversverplichtingen niet vergelijkbaar tussen vast en flexibel werk. Wetgeving als loondoorbetaling bij ziekte, re-integratieverplichtingen bij arbeidsongeschiktheid en ontslagprocedures drukken zwaarder op het vaste contract dan op tijdelijke contracten. Ook daar kunnen grijstinten helpen om de toegang tot de markt van vast werk te verbeteren.

Wat betreft het vast komen te zitten in flexwerk is er een indicatie dat dit gaat over een beperkte maar groeiende en mogelijk kwetsbare groep op de arbeidsmarkt. Hun minder gunstige en langdurige arbeidsmarktpositie moet een zorg zijn voor het beleid. Maar hun problematiek is een specifieke in de zin dat het zeker niet over alle flexibele werknemers gaat. Doorstroom naar vast werk blijft voorlopig de dominante stroom op de markt voor flexibele arbeid.

Tenslotte de hypothese dat er minder wordt geïnvesteerd in het menselijk kapitaal van flexibele werknemers. Dat blijkt maar zeer beperkt het geval, namelijk waar het door werkgevers betaalde opleidingen en trainingen betreft en dan met name bij uitzendkrachten. Hetzelfde geldt voor een deel van de vaste werknemers, bijvoorbeeld ouderen en deeltijdwerkers. Belangrijk in de discussie is het onderscheid tussen specifiek en algemeen menselijk kapitaal. Vaste contracten en in ieder geval vaste arbeidsrelaties zijn mogelijk belangrijk voor investeringen in specifiek kapitaal ook al is dat nog niet empirisch aangetoond. Het betekent echter niet dat investeringen in algemeen menselijk kapitaal minder belangrijk zijn. Of wellicht in een steeds dynamischer wordende arbeidsmarkt steeds belangrijker worden.

Voor flexibele werknemers zijn investeringen in algemeen menselijk kapitaal gemakkelijker te realiseren en worden soms ook automatisch gerealiseerd via het opdoen van werkervaring bij meerdere werknemers. Tijdelijke werknemers volgen nu al significant vaker op eigen kosten een postinitiële training of opleiding dan vaste werknemers, ook wanneer wordt gecorrigeerd voor de gemiddeld lagere leeftijd en het gemiddeld lagere opleidingsniveau. Het is voor investeringen in (specifiek) menselijk kapitaal dan ook effectiever om de toegang tot vaste banen te vergroten, dan om werkgevers te verplichten om bij flexibele werknemers meer scholing in te zetten.

De relatie tussen flexibele contracten en een groei van de arbeidsproductiviteit is niet eenduidig. Het onderscheid tussen *disruptive innovation* en *sustaining innovation* en de verschillende relaties die deze innovaties hebben met flexibel en vast werk is in dit verband van groot belang. Flexibele arbeidsmarkten zijn beter voor het genereren van innovatieschokken terwijl vaste contracten meer geschikt zijn voor het doorontwikkelen van innovatie. Het is moeilijk op voorhand te zeggen wat nuttiger is in een globaliserende wereld.

## Literatuurverwijzingen

- Douglas Almond & Janet Currie (2010) *Human capital development before age five*, NBER Working Paper 15827, Forthcoming in Handbook of Labor Economics, Volume IV, North Holland.
- Peter Auer, Janine Berg & Ibrahim Coulibaly (2005) *Is a stable workforce good for productivity?*, International Labour Review, 166 (3), p. 319-343.
- Eric Bartelsman, Pieter Gautier & Joris de Wind (2010) *Employment Protection, Technology Choice and Worker Allocation*, IZA Discussion Paper No. 4895, April.
- Andrea Bassanini, Luca Nunziata & Danielle Venn (2009) *Job Protection and Productivity*, Economic Policy, April, 351-402.
- Peter Berkhout, Joop Hartog & Mirjam van Praag (2011) *It's the opportunity cost, stupid! How self-employment responds to financial incentives of return, risk and skew*, IZA Discussion Paper No. 61661, IZA: Bonn.
- Danielle Bertrand-Cloodt, Frank Cörvers & Jesper van Thor (2011) "Flexible contracts among recent graduates", Chapter 4 in Cörvers, Euwals & De Grip, *Labour market flexibility in the Netherlands: The role of contracts and self-employment*, CPB Den Haag.
- Richard Blundell, Lorraine Dearden, Costas Meghir & Barbara Sianesi (1999) *Human Capital Investment: The Returns from Education and Training to the Individual, the Firm and the Economy*, Fiscal Studies, 20 (1), 1-23.
- George Borjas (2008) *Labor Economics*, Boston: McGraw-Hill, 4th edition.

- CBS/TNO (2011) *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt: De focus op kwetsbare groepen*, CBS: Den Haag.
- Frank Cörvers, Rob Euwals & Andries de Grip (2011) *Labour market flexibility in the Netherlands: The role of contracts and self-employment*, CPB Den Haag.
- Ronald Dekker & Alfred Kleinknecht (2008) *Flexibel werk schaaft groei arbeidsproductiviteit*, Economisch Statistische Berichten, april, 56-60.
- Axel Engelland & Regina Riphahn (2005) *Temporary Contracts and Employee Effort*, Labour Economics, 12(3), 281-299.
- Europese Commissie (2003) *Employment in Europe 2003: Recent Trends and Prospects*, Directorate-General for Employment and Social Affairs, Brussels.
- Didier Fouarge, Andries de Grip, Wendy Smits & Robert de Vries (2011) "Flexibel contracts and human capital", Chapter 5 in Cörvers, Euwals & De Grip, *Labour market flexibility in the Netherlands: The role of contracts and self-employment*, CPB Den Haag.
- Marloes de Graaf-Zijl, Gerard J. van den Berg & Arjan Heyma (2011) *Stepping-stones for the unemployed: the effect of temporary jobs on the duration until (regular) work*, Journal of Population Economics 24(1): 107-139.
- Arjan Heyma, J. Peter Hop & Theo Smid (2010) *Langdurig verblijf in de flexibele schil van de arbeidsmarkt*, SEO Economisch Onderzoek, rapport nr. 2010-43.
- Arjan Heyma & Siemen van der Werff (2013) *De sociaaleconomische situatie van langdurig flexibele werknemers*, SEO Economisch Onderzoek, rapport nr. 2013-09.
- James Heckman & Alan Krueger (2004) *Inequality in America: What role for Human Capital Policies*, MIT University Press.
- Andrea Ichino & Regina Riphahn (2005) *The Effect of Employment Protection on Worker Effort: A Comparison of Absenteeism During and After Probation*, Journal of the European Economic Association, 3(1), 120-143.
- Edward Lazear & Michael Gibbs (2009) *Personnel Economics in Practice*, John Wiley & Sons, Inc. 2nd edition.
- Walter Y. Oi (1962) *Labor as a Quasi-Fixed Factor*, The Journal of Political Economy, vol. 70, no. 6, p. 538-555.
- Adam Smith (1976/1776) *The Wealth of Nations*, Chicago: University of Chicago Press.



## 5. Passend beleid in tijden van welvaart en overvloed

*Eric Bartelsman*<sup>46</sup>

*Put simply, labor market institutions and policies have not kept up with the changes in business practices and technology that are defining what kinds of jobs will be created and where they will be located. As a result, simply restoring robust aggregate demand may not be enough to bring back pre-recession employment levels and will not prepare the workforce for the new jobs of the next two decades. —McKinsey, 2012.*

### 1 Introductie

De economische groei in geïndustrialiseerde landen is vier jaar na de wereldwijde financiële crisis nog niet teruggedraaid naar de trend van voor de crisis en de werkloosheid blijft relatief hoog. Beleidsmakers maken zich vooral zorgen over het effect van de lage economische groei, en de dreigende demografische druk op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Veel van het beleid dat door het huidige kabinet wordt gevoerd is gericht op het verminderen van overheidsuitgaven of op het verschuiven van de uitgaven naar de particuliere sector.

In dit essay heb ik een eigen vertrekpunt voor het schetsen van een aantal beleidsvoorstellen. We moeten we beseffen dat de geïndustrialiseerde landen buitengewoon welvarend zijn. Daarbij is welvaart te verstaan in termen van het vermogen om ook in de toekomstige productief te zijn. Mijn indruk is dat de vooruitzichten voor toekomstige productiviteitsgroei nog nooit zo goed zijn geweest. Dit optimisme baseer ik op het technologisch potentieel en in het bijzonder op de Wet van Moore die iedere twee jaar een verdubbeling van de kracht van computers voorspelt.

Het doel van de aanbevelingen in dit essay voor het sociaal beleid en voor het arbeidsmarktbeleid is ten eerste om de economie erop voor te bereiden dat deze zoveel mogelijk kan profiteren van de toepassingen van de informatie- en communicatietechnologie (ICT) en ten tweede om sociaal ongewenste neveneffecten van de snelheid waarmee de met ICT verbonden technologische en organisatorische veranderingen zich voordoen, te beperken. Het aantrekkelijke van deze beleidsvoorstellen is dat ze niet op gespannen voet staan met het doel om de overheidsfinanciën te stabiliseren, de korte termijn groei te stimuleren en de werkloosheid te verminderen. Sterker nog, een optimistisch toekomstperspectief dat wordt ondersteund door beleid om datgene te verzilveren wat mogelijk is, zou precies het recept kunnen zijn om de huidige malaise te doorbreken.

<sup>46</sup> Hoogleraar economie aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

## 2 Het huidige economische klimaat

Het is voor dit essay niet nodig om de details van de huidige economische situatie in Nederland te beschrijven. Die zijn weinig positief. De groei blijft laag en het overheidstekort kan slechts met pijn en moeite onder de norm van 3 procent gehouden worden. Op de lange termijn ziet het er naar uit dat meer ingrijpende beleidsaanpassingen nodig zijn om de staatsschuld onder controle te houden. Hieronder vallen onder meer verdere aanpassingen in de pensioensgerechtigde leeftijd, de aanpak van de verstoring van de huizenmarkt en de verschuiving van de zorgkosten naar huishoudens. Op de korte termijn hebben de bezuinigingen een negatief effect op de economische groei. Voor een deel loopt dat via het consumentenvertrouwen dat momenteel op het laagste niveau sinds het begin van de jaren '90 staat. Naar verwachting zal de consumptie dan ook weinig bijdragen aan de groei. Die bijdrage moet vooral komen van de bedrijfsinvesteringen, met name de investeringen in outillage en immateriële activa. De relatieve kracht van het bedrijfsleven die tot uiting komt in een hoge winstgevendheid en een hoog investeringsniveau heeft nog niet geresulteerd in een stijging van de arbeidsvraag of van de lonen. Integendeel, de werkloosheid ligt weliswaar onder het EU-gemiddelde maar is wel stijgend. En de lonen die in de beginjaren van de crisis nog stegen, stagneren in alle sectoren. De koopkracht van consumenten zal daarom de komende jaren niet toenemen.

Het sombere beeld dat is geschetst, staat in schril contrast met het hoge inkomensniveau per hoofd van de bevolking en met de enorme stijging van de arbeidsproductiviteit in geïndustrialiseerde landen gedurende de afgelopen twee decennia. In termen van productie per gewerkt uur en van productie per hoofd van de bevolking, beiden gecorrigeerd voor koopkracht, stond Nederland in 2011 in de top vijf van alle geïndustrialiseerde landen. De productie per hoofd van de bevolking is in reële termen twee keer zo hoog als dat van een generatie eerder. De totale factorproductiviteit (TFP) is sinds 1990 gemiddeld met 0,5 procent per jaar gestegen, terwijl de output per uur met 1,5 procent per jaar is gestegen (bron: Conference Board 2012)<sup>47</sup>. Bezien vanuit dit perspectief valt de zwaarste economische crisis na de Grote Depressie onbeduidend te noemen. In het diepe dal van de Grote Recessie in 2009 moesten wij het doen met het 'armoedige' niveau van 2006-2007. We hebben met de recente economische terugval niet meer gedaan dan de prijs betalen van een (te) licht gereguleerd bankensysteem. Dat lichte niveau van regulatie heeft een crisis veroorzaakt maar ook een hogere productiviteitsgroei in de voorgaande decennia. Die productiviteits

<sup>47</sup> Dit is ook de groeivoet van productiviteit die door het CPB wordt gebruikt voor hun budgetprognoses.



groei was immers voor een belangrijk deel het gevolg van innovatie in het financiële systeem (Shiller 2012).

Het geschetste sombere beeld verdient bijstelling vanuit de realiteit van de lange termijn productiviteitsgroei. De beeldvorming is vaak veel te negatief. Zo zijn zorgen over pensioenfondsen met een dekkingsgraad van 95 procent misplaatst als men rekening houdt met een verdubbeling van reële productie in een generatie. Met inachtneming van alle onzekerheden en risico's over de toekomst is het niet rationeel als huishoudens hun consumptiegedrag drastisch zouden aanpassen enkel omdat hun reëel inkomen op hun oude dag 5 procent lager zou liggen dan een inkomensniveau dat twee keer zo hoog ligt als wat momenteel wordt genoten door de huidige ouderen. Technologische ontwikkeling is een belangrijke bron van groei. De doorwerking van een technologie als ICT op de productiviteitsgroei zal in de toekomst eerder groter dan kleiner worden. In het volgende deel van dit essay bespreek ik de bronnen van productiviteitsgroei, de rol van ICT en het effect van ICT op onze economie met name op de werkgelegenheid en de loonontwikkeling.

### 3 De Wet van Moore

De Wet van Moore is een vuistregel die zijn oorsprong vindt in een in 1965 gepubliceerd paper (Moore 1965), waarin wordt beweerde dat het aantal componenten op een geïntegreerde schakeling een constante groei vertoont en dat dit groeitempo nog zeker een decennium zou voortduren. Vandaag de dag lijkt de kracht van computerprocessors iedere 18 tot 24 maanden te verdubbelen en zelfs critici verwachten dat dit tempo nog een decennium zal aanhouden (Kaku 2012). Daarna zullen andere substraten dan silicium nodig zijn om de geldigheid van Moore's Law voort te kunnen zetten. Een gevolg van de Wet van Moore is dat de prijs van elektronica een geometrische daling vertoont. Hoewel prijsdalingen variëren tussen verschillende elektronica componenten is het mogelijk om een prijsindex te maken voor 'ICT kapitaal' (EUKLEMS database). De laatste tijd daalt de prijs van ICT kapitaalgoederen, in relatie tot het gemiddelde prijsniveau, met 10-15 procent per jaar. Dit betekent dat de relatieve prijs van ICT kapitaalgoederen, iedere 5 tot 7 jaar halveert.

Er zijn diverse toekomstbeschrijvingen gebaseerd op de toenemende kracht van computerchips. Eén van deze toekomstvisies komt van Ford (2009), een software-ontwerper met een geringe kennis van economie. In zijn boek verheerlijkt Ford het potentieel van de massale rekenkracht. Tegelijkertijd maakt hij zich zorgen over de werkgelegenheid en de toekomstbestendigheid van het economisch systeem. Zijn stelling is dat binnen het tijdsbestek van twee generaties alle banen zullen verdwijnen die goedkoper door

computers uitgevoerd kunnen worden. Het vervangen van mensen door computers heeft serieuze implicaties voor de houdbaarheid van het systeem. Uitvinders zullen flink profiteren van hun vondsten van nieuwe soorten van producten. Maar werklozen zullen zich die producten niet kunnen veroorloven. Aanhoudende vervanging van geschoolde werknemers door computers (om te beginnen met radiologen, juridische onderzoekers en ook software ontwerpers) verlaagt het verwachte rendement op onderwijs en ondermijnt de motivatie voor scholing. Uiteindelijk zal een gebrek aan banen en een toenemende baanonzekerheid de druk op de overheid doen toenemen om resterende banen te beschermen en het tempo van de innovatie te vertragen. Ook economen hebben zich bezig gehouden met de toekomstige gevolgen van ICT. In een schitterend boek, *Race Against the Machine*, beschrijven Brynjolfsson en McAfee (2011) de huidige applicaties van ICT als *'technology on the second half of the chessboard'*. Een citaat uit het boek is: *"De 33ste verdubbeling van de rekenkracht zal, na de eerdere 32 vlakken van verdubbeling, zeer grote effecten hebben, en de verdubbeling daarna zal..."*.

#### 4 Economische impact van ICT

Een verdere analyse van het naïeve onheilsscenario van Ford is niet zinvol. In plaats daarvan zal ik, gebruikmakend van de economische theorie, een analyse maken van de verwachte effecten van de Wet van Moore. De standaard economische theorie biedt inzicht in de manier waarop de aanhoudende vooruitgang in ICT invloed kan uitoefenen op de economische productie, op de waarde van verschillende arbeidsvaardigheden en op de beschikbaarheid van banen. Ik zal beginnen met een beschrijving van de bijdrage van ICT aan de economische groei zoals die volgt uit de theorie van de groeirekeningen. Daarna beschrijf ik hoe ICT de marktstructuur en het economisch klimaat waarin bedrijven opereren kan veranderen. Beleidsrelevant is de substitutie van arbeid door ICT en het effect hiervan op de loonontwikkeling en de werkgelegenheid van verschillende typen werknemers. Ten slotte beschrijf ik de mogelijke effecten van ICT op de arbeidsinkomensquote en op de vraag naar producten en diensten.

Verschuiven als computertechnologie en de convergentie tussen computers en communicatiemiddelen zijn al lang niet nieuw meer (Licklider 1968). Brynjolfsson en McAfee maken echter duidelijk dat de economische effecten zich nu pas beginnen te manifesteren. In de tijd van Solow's 'productiviteitsparadox' in 1978 verdubbelde het vermogen van computers pas een halve generatie terwijl de verspreiding van computers te gering was om de bijdrage van computerkapitaal aan de productie te kunnen waarmaken. Met behulp van groeirekeningen (zie bijv. Jorgenson et al. 2008) kan worden aangetoond dat de bijdrage van een productiefactor

gelijk staat aan het aandeel van het inkomen dat wordt uitgegeven aan de productiefactor vermenigvuldigd met de groeivoet van de inputfactor. In tegenstelling tot de tijd waarin Solow sprak over de productiviteitsparadox, vindt men nu computers op iedere werkplek en de directe bijdrage van ICT kapitaal aan productiegroei wordt gemeten op ongeveer 0,5 tot 1 procentpunt per jaar. Deze bijdrage zal blijven stijgen gegeven de aanhoudende daling in ICT prijzen en het toenemend belang van ICT als inputfactor in het productieproces. Om te beginnen is er een directe bijdrage van ICT aan de productie vanwege een intensivering van ICT kapitaal. Verder is het empirisch aannemelijk dat de toename in TFP gerelateerd is aan het gebruik van ICT (Corrado et al. 2008). Veelzeggend is ook de theoretische link tussen het gebruik van ICT en de productiviteit van onderzoek en ontwikkeling; ICT kan tegenwoordig gebruikt worden om de productiviteit van moeilijke en geavanceerde taken zoals onderzoek en innovatie te verbeteren.

Naast de macro-economische bijdragen van ICT kapitaal aan de groei van de productie, het tempo van de innovatie en de TFP groei, blijkt de brede toepassing van ICT ook te leiden tot de verandering van marktstructuren. Brynjolfsson en McAfee (2011) benadrukken een opmerkelijke eigenschap van digitale technologie namelijk de opheffing van het onder economen veelgebruikte begrip schaarste. Informatiegoederen zijn niet-rivale goederen: als ik het e-boek *'Race Against the Machine'* aan het lezen ben, dan ontnem ik u niet de mogelijkheid om hetzelfde boek ook te lezen. Daarnaast kan het zijn dat de waarde dit boek te lezen voor mij toeneemt als ook anderen het boek hebben gelezen, een zogenaamd netwerkeffect. Deze eigenschappen genereren markten die anders van karakter zijn dan economen gewoon zijn onder de gebruikelijke veronderstellingen van constante schaalopbrengsten en perfecte mededinging. In deze nieuwe marktomgeving is het mogelijk dat de 'onzichtbare hand' van Adam Smith niet langer leidt tot maatschappelijk gewenste uitkomsten. De inkomensverdeling, tussen arbeid en kapitaal en tussen werknemers onderling weerspiegelt niet langer de marginale productiviteit en kan beïnvloed worden door arbitraire en onverwachte veranderingen in technologie en smaak.

De niet-rivaliteit en het netwerkeffect van digitale goederen kunnen zogenaamde *'winner-take-all'* markten creëren. In deze markten riskeren bedrijven een vaste investering voor een kans om de markt te winnen en hoge rendementen te behalen. Bewijs voor dergelijke marktstructuren is te vinden voor specifieke industrieën (bijv. Pakes-Erikson 1995), maar is ook zichtbaar via micro bedrijvenda (bijv. Restuccia & Rogerson (1997) en Bartelsman et al. (2013)). In deze markten ontvangt arbeid zijn marginale product, maar ontvangt kapitaal hierboven een 'quasi rendement'. Uiteindelijk zal, door vrije markttoetreding, het totale rendement op

kapitaal in verwachting gelijk zijn aan de marktrente, alhoewel succesvolle bedrijven veel meer zullen verdienen.

De toenemende spreiding van winstgevendheid tussen bedrijven vindt met name plaats in sectoren waar flink is geïnvesteerd in ICT (zie Brynjolfsson et al. 2009, of Bartelsman et al. 2010). Bedrijven die hebben geïnvesteerd in ICT en daarmee een voor consumenten aantrekkelijk product/service kwaliteitsniveau hebben weten te behalen, kunnen hun productieniveau enorm verhogen en dat tegen relatief lage kosten. Bedrijven die hun klantenwensen niet weten te bevredigen moeten inkrimpen en maken dan verlies op hun investering. Door het effect van ICT op de markttransparantie wordt het makkelijker voor consumenten om snel van bedrijf naar bedrijf over te stappen. Marktaandelen zullen daardoor een grotere volatiliteit vertonen. Alhoewel empirisch bewijs nog ontbreekt, kan het aan de andere kant ook zo zijn dat bedrijven, die gevoelig zijn voor marktschokken, fors investeren in ICT om zodoende aanpassingskosten te verlagen en winsten te stabiliseren.

Er kunnen structurele veranderingen in het functioneren van de arbeidsmarkt optreden met name als ICT in het productieproces niet complementair is aan de factor arbeid. Niet al te lang geleden beweerden Levy en Murnane (2004) dat slechts zeer specifieke taken geautomatiseerd kunnen worden en dat *"...mensen niet gemakkelijk door computers vervangen kunnen worden [als het gaat om banen zoals het besturen van een vrachtwagen]"*. Een luttele zeven jaar later wijzen Brynjolfsson en McAfee op de jaarlijkse vooruitgang in de 'DARPA Grand Challenge', waarin onbemande vrachtwagens zich navigeren op uitdagende wegen, en op Google's onbemande auto die een half miljoen mijl heeft weten af te leggen zonder brokken. De Wet van Moore is meedogenloos: binnen een paar jaar zal het niet veel meer kosten om een taxi-cum-bestuurder te vervangen door één van Google's onbemande auto's. Hun boek biedt meerdere voorbeelden, en ook in kranten en tijdschriften passeren ze de revue, zoals IBM's Watson computer die het in Amerika populaire televisiequiz Jeopardy heeft gewonnen en expertsystemen die beter presteren dan advocaten op het gebied van juridisch vooronderzoek. Recente berichten over robots die worden gebruikt in scheerapparaatfabrieken of restaurants tonen dat automatisering niet alleen handmatig routinewerk kan vervangen, maar ook handmatig/fysiek non-routinewerk en cognitief routinewerk.

Acemoglu en Autor (2011) bieden op dit moment het beste theoretische kader om inzicht te verschaffen in de verdelingseffecten van ICT op de arbeidsmarkt. Zij stellen een model voor waarin werknemers verschillende vaardigheidsniveaus hebben en verschillende taken kunnen uitvoeren. Deze taken genereren de (gedifferentieerde) economische goederen die in de

economie worden geproduceerd. In het model wordt ICT beschouwd als complementair aan sommige taken, maar als een substituuut voor arbeid in andere taken. Arbeiders van elk vaardigheidstype voeren taken uit op basis van hun comparatief voordeel, maar concurreren ook met ICT kapitaal vanwege het potentiële kostenvoordeel van ICT. In dit model is het evident dat, na verloop van tijd en de Wet van Moore in acht nemend, er steeds meer taken vervangen kunnen worden door ICT. De vraag naar taken waarvoor menselijk arbeid vereist is, zal waarschijnlijk nooit verdwijnen, alhoewel dit meer gestoeld is op reflectie over de geaardheid van mensen dan op economische analyse<sup>48</sup>.

Acemoglu en Autor doen verslag van empirisch onderzoek waarin vaardigheid (onderwijsniveau) en taken worden gekoppeld aan loon en arbeidsvolume. Met hun model wordt aannemelijk gemaakt dat de vooruitgang in ICT heeft geleid tot een toename in de vraag naar arbeid met zowel een hoge als een lage opleiding terwijl de lonen voor arbeid met een middelbare opleiding zijn gedaald omdat vooral hun taken zijn vervangen. De kern is niet dat de hoog opgeleide arbeid wint terwijl de middelbaar opgeleide arbeid verliest maar dat de ontwikkelingen sterk afhankelijk zijn van de taken die worden vervangen door computers en van het relatieve voordeel van de verschillende soorten arbeid voor verschillende taken. Om te begrijpen welke taken in de toekomst zullen worden vervangen door computers zal men de voortdurende vooruitgang in ICT nauwlettend in de gaten moeten houden.

Tot slot is de vraag wat het effect van ICT zal zijn op de reële lonen en de vraag naar goederen en diensten. Naarmate de rol van ICT kapitaal en innovatie toeneemt zal het inkomensaandeel van kapitaal en van de uitvinders toenemen. Het is echter niet noodzakelijkerwijs het geval dat reële lonen van werknemers zullen stijgen als gevolg van voortdurende innovatie en stijgende productiviteit. De analyse van Saint-Paul (2009) is hier het noemen waard. Innovatie kan volgens hem leiden tot 'Marxistische' uitkomsten waarin reële lonen van arbeiders dalen in het geval dat het nut uit de consumptie van een variëteit aan producten een limiet kent, c.q. wanneer het marginale nut van additionele consumptie nul is. Hoewel deze aanname relevant kan zijn voor die goederen die in overvloed geproduceerd worden, zullen 'rivale' dus schaarse goederen waarschijnlijk in de economie blijven bestaan.

<sup>48</sup> Zie de data-appendix van Acemoglu en Autor voor een lijst van arbeidsactiviteiten, geaggregeerd op taken die gerangschikt zijn op basis van substitueerbaarheid.

## 5 De gevolgen voor werknemers en bedrijven

Voor de werknemer is het meest zorgwekkende aspect van de snel veranderende wereld de onvoorspelbaarheid van de toekomstige waarde van verworven vaardigheden en de onzekerheid over de levensduur van bepaalde loopbaantrajecten. Een goede student zal na veel tijd en geld te hebben geïnvesteerd in een opleiding radiologie niet blij zijn met de komst van een expertsysteem dat zijn werk kan verrichten met een betere resultaat en tegen een fractie van zijn salaris. Niet alle taken van een radioloog zullen vervangen kunnen worden maar het is onwaarschijnlijk dat een hoog opgeleide radioloog een comparatief voordeel heeft in overblijvende taken zoals het tonen van medeleven aan een patiënt<sup>49</sup>.

Als gevolg van de technologische vooruitgang kunnen de inkomensverdeling en de kans op het verlies en het vinden van een baan drastisch veranderen. De uitkomsten op de arbeidsmarkt kunnen steeds meer gaan wringen met de verwachtingen die mensen baseren op hun opleiding, de geleverde inspanningen de genomen verantwoordelijkheden. Lonen zullen uiteraard de relatieve schaarste van het arbeidsaanbod blijven weerspiegelen. Ze kunnen echter scherp duiken doordat arbeid wordt vervangen door een computer. Soortgelijke problemen doen zich voor in 'winner-take-all' markten waar kleine verschillen in kwaliteit tot extreme verschillen in opbrengst kunnen leiden. Beloning en prestatie zijn alsnog positief met elkaar gecorreleerd maar de technologie maakt het mogelijk dat min of meer arbitraire verschuivingen in de smaak van de consument en versterkt door het netwerkeffect kunnen leiden tot flinke meevallers. Zo zou een maker van een videoclip die zich viraal verspreidt een aanzienlijke inkomstenstroom op gang kunnen brengen die los staat van de relatieve inspanning en kwaliteit van de concurrenten. Werknemers zullen het moeilijker vinden om beslissingen te nemen over hun onderwijskeuze. Zij zullen geconfronteerd worden met een grotere inkomensverschillen en zullen vaker baanwisselingen meemaken. Daardoor neemt de onzekerheid over de loopbaan en de levensloop toe. Het is zelfs mogelijk dat voor werknemers het verband tussen aan de ene kant inspanningen en prestaties en andere kant de beloning verzwakt. Daardoor worden prikkels voor groei ondermijnd.

Voor bestaande bedrijven en potentiële entrepreneurs zijn dit 'interessante tijden'. Zoals door Brynjolfsson en McAfee wordt beweerd: *"er is nog nooit een slechter moment geweest om te concurreren met machines, maar er is nooit een betere tijd geweest om een getalenteerde entrepreneur te zijn"*<sup>50</sup>. Aan de grote verschillen tussen

<sup>49</sup> Zie A. Krishnaraj, <http://www.diagnosticsimaging.com/radblog/display/article/113619/1806004>.

<sup>50</sup> Brynjolfsson en McAfee (2012), blz. 40.

bedrijven wat betreft productiviteit, innovatiestrategieën, groei van de omzet en de werkgelegenheid en winstgevendheid, doe ik slechts gedeeltelijk recht door in de analyse uit te gaan van drie soorten bedrijven: Vernieuwers, ofwel bedrijven die dicht tegen de technologische wereldtop zitten, hebben een hoge variatie in de winstgevendheid met hoge opbrengsten als zij succesvol zijn. Naast de regeling van zaken zoals intellectueel eigendom dat buiten het kader van dit essay ligt, vereisen dergelijke bedrijven een aanbod aan adequaat geschoolde werknemers. Uit onderzoek blijkt dat lokale agglomeraties van bedrijven binnen specifieke technologische gebieden bestaan die daardoor voordeel zowel wat betreft technologie als binnen de aanbodketen. Dat gaat gepaard met een daling in de inkomensonzekerheid van geschoolde arbeiders (Ellison et al. 2010).

Voor een tweede groep van bedrijven die door nieuwe ICT toepassingen te gebruiken bij proberen te blijven met de concurrentie is het van belang om flexibel genoeg te zijn om van schaalvoordelen te kunnen profiteren en om de bedrijfsvoering efficiënt te kunnen aanpassen. Zoals beschreven in Bartelsman et al. (2010) zijn deze bedrijven vaak vanwege hoge ontslagkosten voorzichtig met het toepassen van radicale vernieuwingsstrategieën. Het lijkt er op dat dit soort bedrijven met behulp van technologie en door uitbesteding de arbeidskosten zo variabel mogelijk probeert te maken. Soms biedt ICT opties voor meer geleidelijke vernieuwingsstrategieën door verbeteringen van bestaande machines en bijscholing van werknemers. In dit geval hebben bedrijven voordeel bij een stabiel personeelsbestand. Dit houdt echter nog niet in dat voor hen een wettelijke ontslagbescherming nodig is: bedrijven kunnen immers zelf arbeidscontracten aanbieden met een ontslagpremie waardoor werknemers meer bereid zullen zijn om kennisinvesteringen te maken.

De helft van de bedrijven bevindt zich in de onderste helft van de productiviteitsverdeling. Sommigen van deze derde groep van bedrijven zullen zich inspannen om te blijven aanhaken, anderen zullen simpelweg proberen te overleven en een aantal treedt geleidelijk uit de markt.<sup>51</sup> De kans op een exit is veel groter voor deze ‘achterblijvers’ dan voor de meer productieve bedrijven. Het gaat hier met name om kleine en jonge bedrijven, maar de kansen en obstakels zijn voor deze achterblijvers zeer divers.

De potentiële toetreders zijn ten slotte van groot belang. Zij worden vaak over het hoofd gezien. Deze bedrijven in wording zijn essentieel in een omgeving die gekarakteriseerd wordt door ingrijpende ICT ontwikkelingen. Zodra zich marktniches openen, zal nieuwe toetreding gedreven worden

<sup>51</sup> Hoewel, gezien vanuit een macro-economisch oogpunt, geaggregeerde productiviteit hoger zal zijn als deze bedrijven niet zouden bestaan, bestaat er geen beleid om alle bedrijven beter dan gemiddeld te maken.

door enthousiaste entrepreneurs met de juiste zakelijke vaardigheden in een omgeving waarin financiers voldoende kennis, inzicht en vooruitziende blik hebben om toetreders te kunnen ondersteunen en waar de regelgeving en belastingstelsel bestaande bedrijven niet voortrekken.

## 6 Beleidsaanbevelingen

Tot slot wil ik ingaan op de implicaties van de Wet van Moore voor het overheidsbeleid daarbij rekening houdend met de gevolgen voor het bedrijfsleven en voor de arbeidsmarkt. Het is bij het geven van economische beleidsadviezen gebruikelijk om eerst te kijken of de markt faalt. Dat geeft een reden voor overheidsingrijpen. Daarbij wordt in overweging genomen of een eventueel falen van de overheid zelf dit ingrijpen niet in de weg staat. Gegeven de onzekerheid over de ontwikkeling van de beleidsomgeving krijgen beleidsmakers een aantal afwegingen mee voor het maken van hun keuzen. In dit essay houd ik alleen rekening met de ontwikkeling in technologische omgeving zoals die wordt bepaald door de Wet van Moore. Verder zal ik niet stil staan bij de beleidsafwegingen maar zal ik direct die aanbevelingen doen waarvan ik denk dat ze bijdragen aan de groei van de productie per uur, het behoud van werkgelegenheid, de vermindering van inkomensongelijkheid, de beteugeling van arbeidsonrust en het genereren van een duurzaam pad voor de overheidsfinanciën. Gezien de complexiteit van de economische problemen die de vooruitgang in ICT met zich meebrengt, zal dit niet het laatste woord zijn en blijven mijn gedachten hierover in ontwikkeling.

Om te beginnen is beleid nodig om de motor van de innovatie op gang te houden. Dit speelt breder dan alleen op nationaal niveau. Het te behalen rendement voor een land dat tot de wereldtop behoort, is echter zeer hoog. Om de kans om tot die wereldtop te behoren te vergroten, heeft een land een paar universiteiten van wereldklasse nodig en een schoolsysteem dat zich richt op jonge talenten en dat een rigoureuze cyclus van training en selectie hanteert. Bevordering van immigratie van hoogopgeleiden en het aantrekken van bedrijven van wereldklasse dragen bij aan het creëren van 'kampioenen' van eigen bodem. Hoewel beleid gericht op specifieke sectoren erg riskant is, kan het wel de investeringen uitlokken voor het uitbouwen van bestaande agglomeraties tot succesvolle technologische concentratiegebieden.

Om de invoering van nieuwe ICT technologie te stimuleren, moet het beleid zich richten op meer flexibiliteit voor bedrijven in de private sector en op het verbeteren van de prikkels voor vernieuwing in de publieke- en de semipublieke sector. Private bedrijven die succesvol vernieuwen moeten snel toegang kunnen krijgen tot de benodigde arbeidskrachten en produc-



tiemiddelen. Daarvoor is het van belang dat mismatches tussen vaardigheden en de locatie van werknemers aan de ene kant en beschikbare banen aan de andere kant zoveel mogelijk worden verkleind. Men zou geografische mismatches kunnen beperken door de kosten van arbeidsmigratie te verlagen of door woon-werk vervoer tijdelijk te subsidiëren<sup>52</sup>. Arbeidsmigratie wordt momenteel ontmoedigd door een slecht functionerende woningmarkt en wachtlijsten voor openbare diensten, zoals kinderdagopvang en parkeervergunningen. Mismatches tussen vaardigheden zijn moeilijker te beperken. Werknemers, van wie taken in vorige banen zijn vervangen, moeten goed kunnen inschatten welke nieuwe vaardigheden zij zouden moeten ontwikkelen om tegemoet te kunnen komen aan de wensen van de werkgevers die nieuwe technologie in gebruik hebben genomen. De juiste prikkels zouden kunnen liggen bij een uitzendbureau gericht op entrepreneurs of iets dergelijks. Wij zullen hier later op terugkomen.

Het is noodzakelijk om bedrijven die uiteindelijk onsuccesvol zijn in het incorporeren van nieuwe risicovolle technologieën te beschermen tegen zware verliezen. Hiermee wordt voorkomen dat de prikkels om nieuwe technologieën aan te nemen verloren gaan. Dit is de belangrijkste reden om de ontslagbescherming te herzien. Een andere reden is dat door ontslagkosten veel arbeid gebonden blijft aan matig presterende bedrijven in plaats van dat zij worden ingezet bij nieuwe toetreders of succesvolle bedrijven. Entrepreneurs die door nieuwe technologie ontstane marktniches willen opvullen door bedrijven op te starten moeten de juiste stimulans krijgen. Ze moeten ook niet worden tegengewerkt door de gevestigde ondernemingen. De beslissing om voor zichzelf te beginnen moet niet afhangen van eventuele belastingvoordelen maar juist van economische vooruitzichten. Op dit moment zijn er belastingvoordelen voor zelfstandigen. Uit recent onderzoek is gebleken dat het niet de kleine bedrijven zijn die banen creëren of innoverend zijn maar dat het vooral de jonge bedrijven zijn (Haltiwanger et al. 2010). Het is daarom beter om belastingvoordelen voor zelfstandigen te beperken tot een paar jaar. Op die manier wordt men gemotiveerd om werknemers in dienst te nemen of om een baan te zoeken als het winstpotentieel tekort schiet. Het begint duidelijk te worden dat de markt verstoord wordt door verschillen in fiscale regelgeving tussen bedrijven van verschillende omvang (Garicano et al., 2012).

In de publieke en semipublieke sector zoals de zorg en het onderwijs zijn de problemen voor invoering van nieuwe technologieën nog groter. Universiteiten zijn bijvoorbeeld traag in het invoeren van arbeidsbespa-

<sup>52</sup> Hoewel het economisch gezien niet voor de hand ligt om loonkosten van een bedrijf te verhogen of belastingen te verlagen als een werknemer verder weg woont, ligt het wel voor de hand om een tijdelijke reiskostensubsidie in te voeren van, zeg, twee jaar.

rende technologie vanwege de hoge ontslagkosten en een op kosten gebaseerde budgettering. Als er al nieuwe technologie wordt ingezet, is dat onder druk vanuit de consument. Die druk zou groter zijn als consumenten zouden weten hoeveel zij daadwerkelijk voor het onderwijs betalen. Als ik kijk naar de kwaliteit van universitaire cursussen die bijvoorbeeld worden aangeboden op [www.coursera.com](http://www.coursera.com) denk ik dat menige baan in het onderwijs zal verdwijnen. Ik zie echter ook nieuwe niches voor de begeleiding van kleine groepen studenten die online vakken volgen, voor het bieden van leertrajecten aan de traditionele studenten en voor degenen die hun leven lang leren en voor de uitgifte van certificaten om de online studievoortgang vast te leggen. Zolang het collegegeld echter geen afspiegeling vormt van de werkelijke kosten blijft het voor nieuwe toetreders moeilijk om op een efficiënte manier in te springen op deze markt die cruciaal is voor de verdere verhoging van het onderwijsniveau van werknemers in Nederland.

Een boodschap met een vergelijkbare strekking geldt voor de gezondheidszorg. Zolang de kosten niet transparant zijn en entrepreneurs met een betere prijs-kwaliteit verhouding daardoor moeilijk de markt kunnen veroveren, zal inefficiënt aanbod van zorg de norm blijven. Dit valt te betreuren aangezien er in de toekomst veel van onze bestedingen geld naar deze sector toe zal gaan en deze sector uitstekende banen kan bieden aan werknemers met sterke sociale vaardigheden die moeilijk te vervangen zijn door machines.

Ik sluit af met beleidsaanbevelingen die gericht zijn op een beperking van negatieve neveneffecten die verbonden zijn met de vooruitgang in ICT. Het is immers de vraag wie er nieuwe banen gaat creëren nadat andere banen overbodig zijn geworden omdat de taken door computers zijn overgenomen. Brynjolfsson en McAfee hebben wat dat betreft vertrouwen in entrepreneurs met nieuwe ideeën. Deze zullen de ontwikkeling voor willen blijven. De huidige ontslagbescherming kan echter tot maatschappelijke verliezen leiden als werknemers daardoor langer dan wenselijk feitelijk overbodig geworden werk uitvoeren. De entrepreneurs die Brynjolfsson en McAfee in gedachten hebben worden door die ontslagbescherming gehinderd. Met een lagere ontslagbescherming komt het potentieel van de technologische ontwikkeling in ICT eerder binnen bereik en zijn de kosten van herplaatsing van arbeid naar nuttige taken lager. Er ligt gezien de te verwachten baandynamiek een belangrijke taak op het gebied van arbeidsbemiddeling en van bijscholing. De vraag is welke partijen die taak op zich zullen nemen. Het zou kunnen zijn dat vakbonden die mogelijk de teloorgang van banen op tijd zien aankomen een actieve rol gaan spelen naast andere intermediairs op de arbeidsmarkt zoals de uitzendbureaus die dan mogelijk verruimde missie zullen hebben. Er

zouden ook arbeidscollectieven kunnen ontstaan met een rol om de baandynamiek in goede banen te leiden bijvoorbeeld met bijscholing en inkomensoverbrugging. Van belang is echter dat de begeleiding van de te verwachten baandynamiek op de een of andere manier wordt opgepakt.

Aan eventueel te vormen arbeidscollectieven besteed ik tot slot nog enige aandacht. Een bestaansrecht voor deze collectieven vormt de naar verwachting toenemende inkomensonzekerheid. De leden van de arbeidscollectieven zouden zich tegen inkomensverlies kunnen indekken door een vereveningsfonds op te richten waarin mee- en tegenvallers worden gespreid. Nauwe samenwerking tussen de leden op de werkvloer vermindert het gevaar van moreel risico dat een dergelijk fonds met zich meebrengt en zorgt ervoor dat er een op inspanning en vaardigheid gebaseerde inkomensverdeling tot stand kan komen die niet direct gerelateerd is aan de marktkomsten. Ik ben er niet uit of het beter is om deze arbeidscollectieven samen te stellen op basis van homogene vaardigheden (om informatie-asymmetrie en moreel risico te beperken), heterogene vaardigheden (om de gevolgen van geaggregeerde schokken te beperken) of op basis van culturele en religieuze achtergronden (voor het versterken van solidariteit). Deze collectieven zouden mogelijkwerwijs bedrijven met winstoogmerk kunnen zijn die met elkaar concurreren in hun output markt (bijvoorbeeld met lagere lonen, of met het aanbieden beter opgeleid of harder werkend personeel), maar ook in de input markt (met het aanbieden van verschillende vormen van verzekeringen, solidariteit en arbeidstrainingen om betere arbeidskrachten aan zich te binden). Ik zie niet veel kwaads in het toestaan van contracten met hoge verbrekingskosten bij deze arbeidscollectieven als de duur van het contract in de output markt maar het resultaat is van vrije onderhandeling.

### Literatuurverwijzingen

- Acemoglu, Daron, & David Autor (2011) "Chapter 12 - Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings." In *Handbook of Labor Economics*, Volume 4, Part B:1043–1171. Elsevier.  
<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0169721811024105>.
- McKinsey (2012) *Help Wanted: The Future of Work in Advanced Economies*, McKinsey Global Institute, [http://www.mckinsey.com/insights/mgi/research/labor\\_markets/future\\_of\\_work\\_in\\_advanced\\_economies](http://www.mckinsey.com/insights/mgi/research/labor_markets/future_of_work_in_advanced_economies).
- Bartelsman, Eric, Pieter Gautier, & Joris De Wind (2010) *Employment Protection, Technology Choice, and Worker Allocation*, IZA Discussion Papers. Institute for the Study of Labor (IZA). <http://econpapers.repec.org/RePEc:iza:izadps:dp4895>.

- Bartelsman, Eric J., John C. Haltiwanger, & Stefano Scarpetta (2009) "Measuring and Analyzing Cross-Country Differences in Firm Dynamics." In *Producer Dynamics: New Evidence from Micro Data*, 68:15–82. NBER/Chicago. Studies in Income and Wealth.
- Bartelsman, Eric J., John C. Haltiwanger, & Stefano Scarpetta (2013) *Cross-Country Differences in Productivity: The Role of Allocation and Selection* American Economic Review 103(1): 305--334.
- Brynjolfsson, Erik, & Andrew McAfee. 2011. *Race Against the Machine*, Digital Frontier Press.
- Brynjolfsson, Erik, Andrew McAfee, & Feng Zhu (2009) *Leaders and Laggards: IT and the Growth of Performance Differences Between Firms*, mimeo.
- Corrado, Carol, Paul Lengermann, Eric J. Bartelsman, & J. Joseph Beaulieu (2007) *Sectoral Productivity in the United States: Recent Developments and the Role of IT*, German Economic Review 8 (2): 188–210.
- Costinot, Arnaud, & Jonathan Vogel (2009) *Matching and Inequality in the World Economy*. Working Paper. National Bureau of Economic Research. <http://www.nber.org/papers/w14672>.
- Ellison, Glenn, Edward L Glaeser, & William R Kerr (2010) *What Causes Industry Agglomeration? Evidence from Coagglomeration Patterns*, American Economic Review 100 (3) (June): 1195–1213. doi:10.1257/aer.100.3.1195.
- Foellmi, Reto, & Josef Zweimüller (2011) *Exclusive Goods and Formal-Sector Employment*, American Economic Journal: Macroeconomics 3 (1): 242–272. doi:10.1257/mac.3.1.242.
- Garicano, L., Lelarge, C. & J. Van Reenen (2012) *Firm Size Distortions and Productivity Distribution: Evidence from France*, London School of Economics.
- Government of Canada, Policy Horizons Canada (2012) *People and Machines: Competitors or Collaborators in the Emerging World of Work?* [http://www.horizons.gc.ca/page.asp?pagenm=2012-0112\\_01](http://www.horizons.gc.ca/page.asp?pagenm=2012-0112_01).
- Haltiwanger, John C., Ron S. Jarmin, & Javier Miranda (2010) *Who Creates Jobs? Small Vs. Large Vs. Young*, Working Paper. National Bureau of Economic Research. <http://www.nber.org/papers/w16300>.
- Jorgenson, Dale W, Mun S Ho, & Kevin J Stiroh (2008) *A Retrospective Look at the U.S. Productivity Growth Resurgence*, Journal of Economic Perspectives 22 (1) (March): 3–24. doi:10.1257/jep.22.1.3.
- Kaku, Michio (2012) *Physics of the Future: How Science Will Shape Human Destiny and Our Daily Lives by the Year 2100*. Reprint. Anchor.
- Krishnaraj, Arun. (2011) *Will Watson Replace Radiologists? - Diagnostic Imaging*, Diagnostic Imaging. <http://www.diagnosticimaging.com/radblog/display/article/113619/1806004>.

- Moore, Gordon E. (1964) *Cramming More Components into Integrated Circuits*, Electronics 38 (8): 114–117.
- Saint-Paul, Gilles (2006) *Distribution and Growth in an Economy with Limited Needs: Variable Markups and 'the End of Work'*, The Economic Journal 116 (511): 382–407. doi:10.1111/j.1468-0297.2006.01085.x.
- (2008) *Innovation and Inequality: How Does Technical Progress Affect Workers?* Princeton University Press.
- Shiller, Robert J. (2012) *Finance and the Good Society*, Princeton University Press.



## 6. Eigentijdse arbeidsrelaties en voorwaarden voor werkzekerheid

Romke van der Veen<sup>53</sup>

*Over de institutionele vormgeving van een activerend arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid in een postindustriële samenleving*

### 1 Inleiding en vraagstelling

In deze beschouwing sta ik stil bij de wijze waarop in een moderne economie als de Nederlandse -open, kennisintensief, flexibel<sup>54</sup>- vorm kan worden gegeven aan het arbeidsbeleid in de brede zin des woords -sociale zekerheid, arbeidsmarktbeleid, ontslagbescherming- zodanig dat de uitkomsten optimaal zijn. Optimaal wil zeggen dat een optimale flexibiliteit gecombineerd wordt met een optimale bescherming van de werknemer. Dit wordt wel 'flexicurity' genoemd en de Europese Commissie verstaat hieronder: "...een beleidsstrategie die, tegelijkertijd en op een zorgvuldige manier, zowel de flexibiliteit van arbeidsmarkten, werkorganisaties en arbeidsrelaties verbetert, alsook de werkzekerheid en inkomenszekerheid" (aangehaald in Schils en de Beer 2008: 364).

Het is wellicht nuttig deze beschouwing te starten met de conclusie van een eerder onderzoek door Trudie Schils en Paul de Beer naar de zogenaamde Gouden Driehoek (2008): het optimale evenwicht tussen inkomensbescherming, ontslagregels en activeringsbeleid. In een internationaal vergelijkende analyse komen zij tot de conclusie dat een dergelijk optimaal evenwicht eigenlijk niet bestaat. De Deense combinatie van royale werkloosheidsuitkeringen, intensief activeringsbeleid en soepele ontslagregels lijkt er op te wijzen dat het Deense model in de buurt van een optimaal evenwicht komt. Maar, zo stellen de auteurs, Denemarken is op twee van de drie beleidsterreinen niet uniek, alleen ten aanzien van de activeringsuitgaven scoort Denemarken het hoogst, en de effectiviteit daarvan

53 Hoogleraar sociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

54 De feiten over flexibiliteit in Nederland: er is sprake van een toename van de flexibiliteit van arbeidsrelaties in de afgelopen tien jaar. (SCP 2012a) Het CPB spreekt over een kleine 30 procent flexibele arbeidsrelaties (CPB 2012) Flexibiliteit definiëren we dan als "alle inschakeling van arbeid binnen de onderneming die deze in staat stelt om kosteneffectief aan de variërende vraag naar zijn diensten en producten te voldoen" (SZW 2011); werknemers met een tijdelijk contract, uitzendkrachten, oproepkrachten en zelfstandigen zonder personeel. Ondanks de stijging van de flexibiliteit van arbeidsrelaties is in de afgelopen tien jaar de mobiliteit op de (interne en externe) arbeidsmarkt desalniettemin stabiel (SCP 2012). Verder is er sprake van een aanhoudende groei van het deeltijdwerk in Nederland, zodanig zelfs dat sinds 2008 meer Nederlandse werknemers in deeltijd werken dan in voltijd (SCP 2011: 134) Deeltijd kan vanuit het werknemersperspectief een bijdrage leveren aan het flexibel omgaan met de combinatie van arbeid en zorg. De verdeling van flexibiliteit en stabiliteit loopt langs traditionele scheidslijnen: de meest flexibele baankenmerken komen voor bij de jongere generaties op de arbeidsmarkt, bij vrouwen, laagopgeleiden en allochtonen (SZW 2010).

is onbekend en omstreden. Daarom kijken zij naar drie landen die veel op elkaar lijken -Belgie, Duitsland en Denemarken- om vervolgens te constateren dat de arbeidsmarktprestaties in deze drie landen fors uiteen lopen.

Schils en de Beer schrijven:

*“Blijkbaar spelen de precieze vormgeving en uitvoering van het beleid, de specifieke omstandigheden in de drie landen (bijv. de economische en demografische structuur) en andere beleidsdomeinen (bijv. onderwijs, werkgelegenheid in de publieke sector, arbeidstijdbeleid) ook een belangrijke rol. ... Hoewel er zeker te leren valt van het succes van een land als Denemarken, is er geen sprake van simpele recepten.”* (Schils en de Beer 2008: 378)

De studie van Schils en de Beer is uit 2008 en gebaseerd op gegevens over 2005 en eerdere jaren. Sindsdien is er veel veranderd. Duitsland doet het inmiddels goed en in dit verband wordt wel gewezen op de aanpassing van de werkloosheidsverzekering die in Duitsland vanaf 2005 (de zg. Hartz IV hervorming) heeft plaatsgevonden: een aanzienlijke inperking van de duur en de hoogte van de werkloosheidsverzekering. Het CPB constateert dat deze hervorming het herstel van de Duitse economie na de financiële crisis van 2008 ondersteunt, maar zoekt de verklaring voor het feit dat Duitsland het beter doet dan Nederland toch vooral in de sterke stijging van de Duitse uitvoer in reactie op mondiale ontwikkelingen. (CPB 2012b: 15, 17)

In deze beschouwing staat echter niet de veronderstelde efficiëntie, in andere woorden: de economische meerwaarde van flexibilisering centraal. Die zal er zijn, maar ik richt me vooral op de institutionele randvoorwaarden voor een flexibele arbeidsrelatie en werkzekerheid. Dat doe ik door eerst (kort) te onderzoeken hoe flexibilisering doorwerkt in de arbeidsverhoudingen en in werkorganisaties om vervolgens, als we de sociale en organisatorische gevolgen van flexibilisering kennen, de vraag te stellen onder welke institutionele randvoorwaarden werknemers en werkgevers bereid zijn een flexibele arbeidsrelatie aan te gaan die bijdraagt aan de eerder geformuleerde randvoorwaarde van flexibiliteit én zekerheid.

## **2 Voor- en nadelen van flexibele arbeidsrelaties**

In een snel veranderend productiesysteem is behoefte aan flexibiliteit. Flexibele arbeidsverhoudingen komen zowel tot uiting in het makkelijker aangaan en ontbinden van arbeidsrelaties (numerieke flexibiliteit) als in een flexibeler organisatie van productieprocessen die een groter aanpassingsvermogen en inzet van werknemers vraagt (functionele flexibiliteit). In het debat over flexibilisering van de arbeidsrelatie gaat het vooral om numerieke flexibiliteit. Minder verplichtende, meer variabele en makkelijker te ontbinden arbeidsrelaties dragen bij aan het vergroten van de mogelijkheden tot numerieke flexibiliteit. We moeten hierbij bij voorbeeld denken aan tijdelijke en variabele contracten, aan het versoepelen van het



ontslagrecht, het verminderen van ontslagvergoedingen en het terugdringen van de kosten en verplichtingen die voortvloeien uit de verplichte sociale verzekeringen tegen werkloosheid.

Numerieke, maar ook functionele flexibiliteit bevorderen de efficiëntie van het productieproces. De veronderstelling is dat in een moderne, postindustriële economie de behoefte aan flexibiliteit groot is omdat de economische productie veranderlijker, mobieler, kort-cyclischer en competitiever is. Een meer traditionele, industriële economie daarentegen is gebaat bij meer stabiliteit, en dus bij tayloristische, vaste, langdurige en specifieke arbeidsrelaties.

Aan flexibilisering kleven ook een aantal bezwaren. In de eerste plaats treffen de toegenomen mogelijkheden van numerieke flexibiliteit (tijdelijke kortdurende contracten, het inhuren van zzp'ers) specifieke groepen disproportioneel: jongeren, laaggeschoolden, allochtonen en vrouwen. Dit kan tot een verharding van scheidslijnen op de arbeidsmarkt leiden wanneer de sociale zekerheid van deze groepen lager is en wanneer mobiliteit tussen insiders en outsiders gering is. Volgens velen is dat het geval. Bijvoorbeeld Elchardus (in: Cantillon en Elchardus 2003) stelt dat deze nieuwe scheidslijnen verharden (moeilijk te slechten zijn) en dat ze vervolgens een bedreiging gaan vormen voor de solidariteit waarop stelsels van arbeidsbescherming en sociale zekerheid rusten. Elchardus stelt verder dat postindustriële arbeidsmarkten in algemene zin hogere eisen stellen aan werknemers en dat ook dit verschijnsel er toe leidt dat bepaalde groepen mensen worden uitgesloten van de arbeidsmarkt of alleen toegang hebben tot de onderkant van arbeidsmarkt. Ook deze processen leiden tot een verdere verharding van de scheidslijn tussen insiders en outsiders en vormen een bedreiging voor de sociale solidariteit.

De nadelen van flexibiliteit manifesteren zich echter niet alleen in scheidslijnen op de arbeidsmarkt. Ook voor bedrijven heeft een toegenomen flexibiliteit nadelen. Deze komt tot uiting in de afnemende binding van werknemers aan het bedrijf. Dit kan er toe leiden dat de bereidheid van bedrijven om in werknemers te investeren vermindert. Wanneer de kennis van werknemers ook buiten het bedrijf bruikbaar is, lopen werkgevers immers het risico dat werknemers worden weggekocht door concurrenten waardoor ze hun investeringen in werknemers verliezen. Dit risico kan worden verkleind door werknemers financieel (een hoger salaris) en juridisch (belemmering van mobiliteit) aan het bedrijf te binden.

Samenvattend: in de voor- en nadelen van flexibilisering wordt de dualiteit van de moderne, postindustriële economie zichtbaar. Deze kennis- of netwerkeconomie is weliswaar meer gebouwd op sterk wisselende en

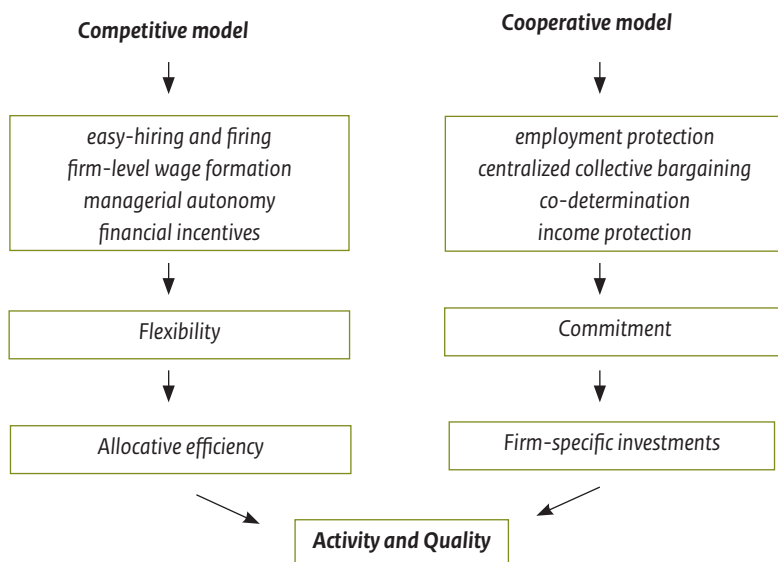
vluchtige netwerken, maar tegelijkertijd hebben bedrijven een zekere binding van werknemers aan de organisatie nodig, al was het maar om de bedrijfsspecifieke kennis binnen boord te houden. De moderne, postindustriële economie is verder minder eenduidig dan vaak wordt verondersteld. Er bestaat nog steeds een omvangrijke maak- en dienstverlenende sector die enerzijds minder vluchtig is en anderzijds meer op laaggeschoolde arbeid drijft. Hierdoor bestaat het risico dat flexibilisering tot de vorming van nieuwe scheidslijnen leidt.

### 3 Het dubbele karakter van arbeidsrelaties: flexibiliteit én binding

In een studie naar De economie van ontslagbescherming (Deelen, Jongen et al. 2007) stellen de auteurs dat “(o)ntslagbescherming in hoge mate een ‘enerzijds-anderzijds’ verhaal (is). Dit geldt zowel voor de theorie als voor de empirie”. Dit heeft te maken met het dubbele karakter van arbeidsrelaties. Enerzijds is er -vanuit economisch perspectief- behoefte aan flexibiliteit, anderzijds is er ook behoefte aan binding van de werknemer aan de werkorganisatie. We kunnen de arbeidsrelatie dan ook vanuit twee perspectieven benaderen: een competitief model versus een coöperatief model. In het competitieve model staat efficiëntie voorop en heeft de werkgever belang bij het eenvoudig kunnen inhuren en ontslaan van werknemers. In het coöperatieve model staan bedrijfsspecifieke investeringen in werknemers centraal en heeft de werkgever baat bij een duurzame band met de werknemer. Deze duurzame band is het resultaat van een goed inkomen, van medezeggenschap en van baanzekerheid.

In de studie *Institutions at work* maakt het CPB (1996) gebruik van een vergelijkbare tweedeling en koppelt ze beide modellen nadrukkelijk aan de institutionele inrichting van de arbeidsmarkt. Bij een coöperatief model past een geliberaliseerde arbeidsmarkt. Een arbeidsmarkt die werknemers individuele en collectieve bescherming biedt past bij een coöperatief model. In schema:

**Schema 6.1** *Institutional models, behavior and performance*



Bron: CPB 1996: 7

Het dubbele karakter van de arbeidsrelatie en van de arbeidsorganisatie maakt duidelijk dat er met betrekking tot het flexibiliseren van de instituties van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid geen eenvoudige keuzes bestaan en dus ook geen optimaal evenwicht, een gouden driehoek, bestaat. Zowel flexibiliteit als binding, zowel mobiliteit als stabiliteit, zowel institutionalisering als liberalisering hebben voor- en nadelen op de moderne arbeidsmarkt.

#### 4 Het belang van institutioneel vertrouwen

Volgens de Engelse socioloog Anthony Giddens (1990) is vertrouwen voorwaardelijk aan iedere sociale relatie, maar verandert de aard van het vertrouwen dat noodzakelijk is voor sociaal verkeer, wanneer een samenleving zich ontwikkelt in de richting van een meer open en meer geïndividualiseerde samenleving. In de plaats van een directe en op personen georiënteerde vorm van vertrouwen wordt geleidelijk een meer op systemen en abstracte relaties gerichte vorm van vertrouwen (institutioneel vertrouwen) belangrijker. In een dergelijk perspectief bestaat geen fundamentele breuk tussen een industriële en een postindustriële arbeidsmarkt. De ontwikkeling naar een postindustriële arbeidsmarkt staat voor een steeds verdere

toename van het belang van een op systemen en abstracte relaties gebaseerd vertrouwen. Hierbij doet zich echter een probleem voor: terwijl het belang van institutioneel vertrouwen toeneemt, wordt tegelijkertijd de basis waarop dat institutioneel vertrouwen steunt smaller. Dit is het gevolg van processen van individualisering die niet alleen de risico's die mensen lopen beïnvloeden, maar die ook de legitimiteit van systemen waarop institutioneel vertrouwen (mede) is gebaseerd, ondermijnen zoals bijvoorbeeld de arbeidsorganisatie maar ook het juridische systeem.<sup>55</sup> (Ekberg 2007)

Met andere woorden: in deze benadering is liberalisering (in de zin van de-institutionalisering) niet direct een voor de hand liggend antwoord op processen van postindustrialisering. Er is daarentegen juist behoefte aan een versterking van het institutioneel vertrouwen, maar dit dient zodanig plaats te vinden dat ook een antwoord gegeven wordt op de sociale processen die gelijktijdig het fundament waarop het institutioneel vertrouwen is gebaseerd, ondermijnen. Deze sociologische conclusie ondersteunt de eerder (in paragraaf 4) op een economische redenering gebaseerde conclusie dat zowel binding als flexibiliteit bijdragen aan economische efficiëntie.

Het vervolg van deze beschouwing richt zich op de vraag wat de institutionele randvoorwaarden zijn die bijdragen aan het benodigde institutioneel vertrouwen. Eerst staan we stil bij de werking van flexibele arbeidsrelaties (in paragraaf 5) om daarna aandacht te schenken aan de institutionele vormgeving van flexibele arbeidsrelaties (paragraaf 6 en 7).

## 5 De werking van flexibele arbeidsrelaties

Het dubbele karakter van de arbeidsrelatie en de arbeidsorganisatie wordt goed zichtbaar in een recente analyse van de evolutie van nationale modellen van arbeidsverhoudingen door David Marsden (Marsden 2010, 2012). Hierin onderzoekt hij de voorwaarden voor een evolutie naar wat hij noemt een diffuus arbeidscontract. Onder een diffuus arbeidscontract verstaat hij een contract dat een zekere ruimte in bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden laat aan werknemer en werkgever. Tegenover een diffuus contract staat een specifiek contract waarin alle taken van de werknemer en de verantwoordelijkheden van de werkgever minutieus zijn gespecificeerd. Diffuse arbeidscontracten passen bij een moderne postindustriële arbeidsmarkt. Diffuse arbeidscontracten geven een zekere vrijheid (*discretion*) aan werkgever en werknemer en passen bij productiesys-

<sup>55</sup> De processen van ondermijning waar Giddens op doelt betreffen -in zijn woorden- vooral de legitimiteit van expert-systemen (zoals de wetenschap, het recht) en expert-kennis (bijvoorbeeld van artsen of juristen).

temen die een hoge inzet en creativiteit van werknemers verwachten (*learning*) dan wel systemen die een hoge flexibiliteit van werknemers vereisen (*lean*). Tegenover diffuse arbeidscontracten staan specifieke arbeidscontracten die passen in een meer tayloristisch en traditioneel georganiseerd productieproces. Terug naar de terminologie van deze beschouwing: diffuse arbeidscontracten staan model voor een (op een of andere manier) flexibele arbeidsrelatie.

Onder toepassing van een speltheoretisch model (*hawk-dove-bourgeois game*) waarin kosten en baten bij het aangaan van een arbeidsrelatie tegen elkaar worden afgewogen, onderzoekt Marsden wanneer wat voor type arbeidscontract ontstaat. Hoewel hij het aangaan van een arbeidscontract vanuit een individueel, vrije keuzemodel analyseert, levert zijn analyse een aantal interessante conclusies op die bruikbaar zijn voor onze sociologische discussie over de instituties voor flexibiliteit en zekerheid. Marsden stelt dat het risico op een conflict (tussen werkgever en werknemer) bepalend is voor het aangaan van een arbeidsrelatie. Dit risico is groter wanneer er sprake is van een asymmetrische verdeling van kosten, wanneer de kosten relatief hoog zijn ten opzichte van de baten, wanneer de exit-mogelijkheden ruim zijn en wanneer de voice-mogelijkheden beperkt zijn.

Dit leidt tot de theoretische verwachting dat wanneer er sprake is van een ongelijke verdeling van kosten, werkgevers en werknemers niet snel zullen kiezen voor een diffuus arbeidscontract. Werkgevers doen dit niet wanneer er sprake is van ruime werkgelegenheid en werknemers niet wanneer de arbeidsrelatie makkelijk kan worden ontbonden. In die gevallen zal men kiezen voor een specifiek arbeidscontract. Verder verwacht Marsden dat de mogelijkheden van inspraak en zeggenschap een positief effect hebben op het onderlinge vertrouwen met als gevolg dat men sneller zal kiezen voor een meer diffuus arbeidscontract.

In andere woorden: het aangaan van een flexibel arbeidscontract wordt bevorderd door een gelijke verdeling van kosten, door een zekere mate van bescherming tegen ontslag en door zeggenschap van werknemers. De algemene redenering die achter deze verwachtingen schuil gaat, is dat vertrouwen en wederzijdse afhankelijkheid bevorderlijk zijn om tot een arbeidsrelatie te komen, ook wanneer er sprake is van een potentieel conflict of van een asymmetrische verdeling van kosten en baten. Marsden heeft deze hypothesen getoetst voor het Verenigd Koninkrijk (Marsden 2012) en in een iets andere vorm voor Frankrijk en de EU (Marsden 2010). Een eerste belangrijke empirische conclusie is dat ontslagbescherming inderdaad bijdraagt aan symmetrie tussen de partijen en dus aan het aangaan van een flexibel arbeidscontract, omdat een dergelijk arbeidscontract dan riskant is voor beide partijen. Ook een zekere mate van bescherming en zeggenschap maken het werknemers makkelijker om een flexibel

contract aan te gaan. Voor werkgevers blijkt flexibilisering echter ook riskant, zij proberen daarom werknemers te binden middels extra beloning en (werkgerelateerde) scholing.

## 6 De institutionele inbedding van flexibele arbeidsrelaties

Het riskante karakter van flexibele arbeidscontracten verklaart volgens Marsden de vertraging (Marsden 2010) die zich volgens hem in Europa lijkt voor te doen in de flexibilisering van de arbeidsmarkt. Hij stelt dat de juiste, bindende en vertrouwengenererende instituties (Marsden 2010: 12) helpen om die vertraging te keren. Zoals we hiervoor zagen kunnen ontslagbescherming en ook een systeem van (meer of minder collectief) arbeidsvoorwaardenoverleg die rol vervullen. Marsden bevestigt hiermee de (eerder aangehaalde) stelling dat de tegenstelling tussen flexibiliteit en binding minder hard is dan wordt beweerd. Het is niet zo dat flexibilisering vooral gebaat is bij liberalisering van de instituties van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid. Wanneer instituties als ontslagbescherming, sociale zekerheid en de overlegeconomie bijdragen aan het scheppen van wederzijds vertrouwen en aan een bepaalde mate van zekerheid voor werknemers, dan kunnen zij juist bijdragen aan een verdere flexibilisering van de arbeidsrelatie. De opdracht is dus te zoeken naar een dusdanige institutionele vormgeving van het arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid dat de instituties bijdragen aan flexibiliteit in plaats van deze te belemmeren. Het gaat dan niet meer om minder sociale bescherming en ordening van de arbeidsmarkt, maar om een andere inrichting.

Bij de inrichting van een flexibele arbeidsmarkt dienen we rekening te houden met de wijze waarop mensen omgaan met risico. Günther Schmid (2006), de grondlegger van de benadering van de transitionele arbeidsmarkt, onderneemt hiertoe een poging. Hij komt tot een vergelijkbare conclusie als Marsden, namelijk dat voor het functioneren van een flexibele arbeidsmarkt juist een bepaald soort vertrouwengenererende instituties noodzakelijk is. Om risicomijdend gedrag van werknemers tegen te gaan dient het in de eerste plaats makkelijker gemaakt te worden om risico's te nemen. *"Establishing such a variable opportunity structure with 'stepping stones' or 'bridges' is one of the main objectives of the TLM (transitional labour markets) concept."* Dit vereist een activerend sociale zekerheid- en arbeidsmarktbeleid gericht op werkzekerheid. Om ongewenst risiconemend gedrag van werkgevers en werknemers tegen te gaan dienen verder de directe kosten van dergelijk gedrag verhoogd te worden. *"... the rationale of employment protection regulation can be interpreted as the avoidance of speculative search behaviour on the supply side and irresponsible hire and fire policy on the demand side, both leading possibly to high turnover costs for the whole economy. Activation policies would avoid the exploitation of unemployment benefits through moral hazards."* Activerend beleid gericht op

werkzekerheid heeft dus inbedding in een zekere ontslagbescherming en sociale zekerheid. Om de overschatting van korte termijn (kleine) risico's en de onderschatting van lange termijn (grote) risico's tegen te gaan is ten slotte een institutionele structuur die deze risico's zichtbaar maakt nodig.

*"... The appropriate strategy ... would be ... on the one hand, to extend the expectations horizon for people engaging in risky employment relationships through social rights and entitlements, for instance to continuous training opportunities, and on the other hand, to establish obligations for preventing, mitigating or coping with major risks. For instance, incentives could be put in place to encourage preventive measures (such as training investment) or to ensure the compulsory participation in universal private or public insurance schemes."* (Schmid 2006: 7-8).

## **7 Enkele voorlopige conclusies met betrekking tot het Nederlandse arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid**

In algemene zin kunnen we uit het voorgaande de conclusie trekken dat een flexibele, postindustriële arbeidsmarkt gebaat is bij een institutionele ordening die:

- 1 bijdraagt aan wederzijds vertrouwen tussen werkgevers en werknemers, en
- 2 de risico's van flexibiliteit en mobiliteit voor beide partijen beheersbaar maakt.

Dit leidt tot de conclusie dat de-institutionalisering en individualisering van de instituties van sociale zekerheid, arbeidsvoorwaardenoverleg en ontslagbescherming eerder belemmerend dan stimulerend zullen zijn voor flexibiliteit en mobiliteit.

De wijze waarop de instituties van een flexibele arbeidsmarkt vorm geven aan deze vereisten dient echter wel zodanig te zijn dat transitie van werk naar werk gestimuleerd worden. Dit impliceert dat de kosten van flexibiliteit zowel voor werkgevers als werknemers niet te hoog moeten worden. Voorwaardelijk aan een dergelijke institutionele ordening is dat voorkomen wordt dat de lasten van flexibiliteit eenzijdig bij bepaalde sociale groepen terecht komt. Een stelsel van sociale zekerheid dient daartoe scheidingen tussen insiders en outsiders te slechten en zo ingericht te zijn dat ze participatie bevordert en (langdurige) afhankelijkheid van sociale zekerheid remt. Het eerste pleit voor brede, universele verzekeringen tegen sociale risico's (ook voor flexwerkers en zzp'ers). Het tweede voor een activerend stelsel dat langdurige afhankelijkheid tegengaat door participatie voorop te stellen en actief te investeren in de *employability* van werknemers en uitkeringsgerechtigden.

Ontslagbescherming dient zo ingericht te zijn dat ze enerzijds werknemers beschermt tegen willekeur en korte termijn calculaties van werkgevers en anderzijds zo dat ze werkgevers niet remt bij het aannemen van personeel en ook niet te hoge kosten verbindt aan de beëindiging van de arbeidsrelatie. Het eerste pleit voor een onafhankelijke, externe toets op ontslag en het tweede pleit tegen ontslagvergoedingen. In plaats van ontslagvergoedingen valt een met de Wet Poortwachter vergelijkbare regeling te verdedigen: ontslag wordt makkelijker en goedkoper wanneer de werkgever tijdens de arbeidsrelatie voldoende heeft geïnvesteerd in de *employability* van werknemers.

Arbeidsvoorwaardenoverleg op centraal en decentraal niveau kan ten slotte bijdragen aan wederzijds vertrouwen tussen werkgevers en werknemers door de verschillende partijen een stem te geven (*voice*) en door (meer of minder) collectieve afspraken over de arbeidsvoorwaarden mogelijk te maken. Dit pleit voor een actieve betrokkenheid van de sociale partners bij de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid. Werkloosheidsregelingen en employabilitybeleid (als onderdeel van een stelsel van sociale zekerheid en ontslagbescherming) die met een grote betrokkenheid van de sociale partners worden uitgevoerd dragen bij aan het wederzijds vertrouwen en ook - maar dat is in dit verband een neveneffect - aan de levensvatbaarheid van de organisaties van sociale partners.

### Literatuurverwijzingen

- Cantillon, B., M. Elchardus (et al.) (2003) *De nieuwe sociale kwesties*. Antwerpen: Garant.
- Centraal Planbureau (CPB) (2012a) *Rondetafelgesprek over Flexibiliteit en Zekerheid*, 's Gravenhage.
- CPB (2012b) *Centraal Economisch Plan 2012*. ' Gravenhage.
- Ekberg, M. (2007) *The Parameters of the Risk-Society: a review and exploration*. in: *Current Sociology* 55(3): 343-366.
- Esping-Andersen, G. (2000) *De toekomst van de verzorgingsstaat*. Beleid en Maatschappij: 27(4): 219-232
- Giddens, A. (1990) *The Consequences of Modernity*, Cambridge: Polity Press.
- Marsden, D. (2010, 2012) *The End of National Models in Employment Relations?* London School of Economics, Centre for Economic Performance, Discussion Paper No 998, september 2010 (revised version: The Employment Relationship as a social convention, Working Paper draft, May 2012).
- Schils, T. en P. de Beer (2008) *Flexicurity en de Gouden Driehoek*, in: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 24(4): 363-380.
- Schmid, G. (2006) *Social risk management through transitional labour markets*. *Socio-Economic Review* 2006(4): 1-33.



- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (2012), *Vraag naar Arbeid 2011*, 's Gravenhage.
- SCP (2011) *De sociale staat van Nederland 2011*, 's Gravenhage.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) (2011) *Kennisagenda 2011*, 's Gravenhage.
- SZW (2010) *Tendrapport Aanbod van arbeid 2009*, 's Gravenhage.



## 7. Flexibiliteit en de kosten van onzekerheid

Janneke Plantenga<sup>56</sup>

### 1 Inleiding

Een flexibele arbeidsmarkt geldt als een belangrijke voorwaarde voor economische groei. Een flexibele arbeidsmarkt past zich sneller aan, kent als gevolg daarvan minder inefficiënties, kan voordeliger produceren en genereert dus een concurrentievoordeel. Mede als gevolg van globalisering wordt verondersteld dat het optimale niveau van flexibiliteit de laatste jaren is toegenomen. Globalisering leidt tot meer concurrentie en tot een toenemende druk op ondernemingen om de arbeidsinput zo optimaal mogelijk af te stemmen op technologische veranderingen en/of de cyclische veranderingen in de vraag.

Wat flexibiliteit in het voorkomende geval precies betekent (en hoe het wordt gemeten) hangt af van de gekozen invalshoek. Traditioneel zijn economen geneigd om arbeidsmarktflexibiliteit te definiëren als de snelheid waarmee vraag en aanbod op elkaar kunnen worden aangepast. In theorie is deze oneindig groot, in de praktijk wordt de aanpassingsnelheid beperkt door (onder andere) institutionele arrangementen zoals sociale zekerheid en ontslagbescherming. Tegen deze achtergrond geldt de mate van ontslagbescherming (*employment protection legislation* – EPL) als een klassieke maat van flexibiliteit; een hogere ontslagbescherming impliceert immers meer fricties en dus minder flexibiliteit (OECD 1999). Het onderzoek richt zich vervolgens op de vraag hoe veranderingen in EPL invloed hebben op bepaalde arbeidsmarktkenmerken zoals het aandeel van tijdelijke arbeidscontracten en de omvang van de werkloosheid (Boeri en Garibaldi 2007; Booth et al. 2002).

In een meer sociologische analyse van flexibiliteit gaat het niet zozeer om de mate van ontslagbescherming op het niveau van het economische systeem, maar om de verschillende flexibiliseringsstrategieën op het niveau van de onderneming en naar de optimale institutionele inbedding van deze strategieën vanuit het oogpunt van de maatschappelijke welvaart (Auer 2000; 2001; Kalleberg 2000; Kalleberg et al. 2003; Houseman 2001). Het beeld wordt nog verder gedifferentieerd door de constatering dat flexibiliteit niet alleen wordt gevraagd door het economische systeem, c.q. de onderneming, maar ook door de werknemer. Onder andere door de groeiende arbeidsmarktparticipatie van vrouwen, maar ook onder invloed van individualisering en toenemende welvaart, vindt er een de-standaardisering plaats van de arbeidstijdpatronen (Anxo en O'Reilly 2000; 2002;

<sup>56</sup> Hoogleraar aan Utrecht University School of Economics

Chung 2009). Flexibilisering is dus zowel vraag- als ook aanbodgestuurd, waarbij het succes van bepaalde flexibiliteitsstrategieën (deeltijdwerk en zzp'ers) ook nadrukkelijk afhangt van de mate waarin deze tegemoet komen aan de behoeften van zowel werkgevers als werknemers.

De verschillende invalshoeken maken flexibilisering tot een veelzijdig, maar ook tamelijk ongrijpbaar fenomeen. Vaak wordt het veld verkaveld met gebruikmaking van de klassieke indeling van Atkinson (1984) en Atkinson and Meager (1986) in externe, interne, numerieke en functionele flexibiliteit. Het nadeel van deze indeling is enerzijds dat het analyseniveau verschuift naar de onderneming (met weinig zicht op de omgeving waarbinnen de onderneming zich bevindt) en dat anderzijds de functie van flexibiliteit vrij eenzijdig wordt ingekleurd via het '*core-periphery model*': de flexibiliteit van de *periphery* dient vooral de zekerheid van de *core*. Uitgaande van meer vloeiende overgangen tussen de kern en de periferie wordt flexibiliteit in recent onderzoek wel geanalyseerd vanuit een portfolio-benadering, waarbij de onderneming, afhankelijk van de specifieke eigenaardigheden van de markt, het product en de baan, gebruik maakt van uiteenlopende flexibiliteitsstrategieën. Daarnaast kan flexibiliteit ook extern wordt georganiseerd door gebruik te maken van '*organisational networks*'. De opkomst van zzp'ers in Nederland (en/of gespecialiseerde uitzendbureaus) zou ook in een dergelijk kader kunnen worden geanalyseerd (Kalleberg 2001).

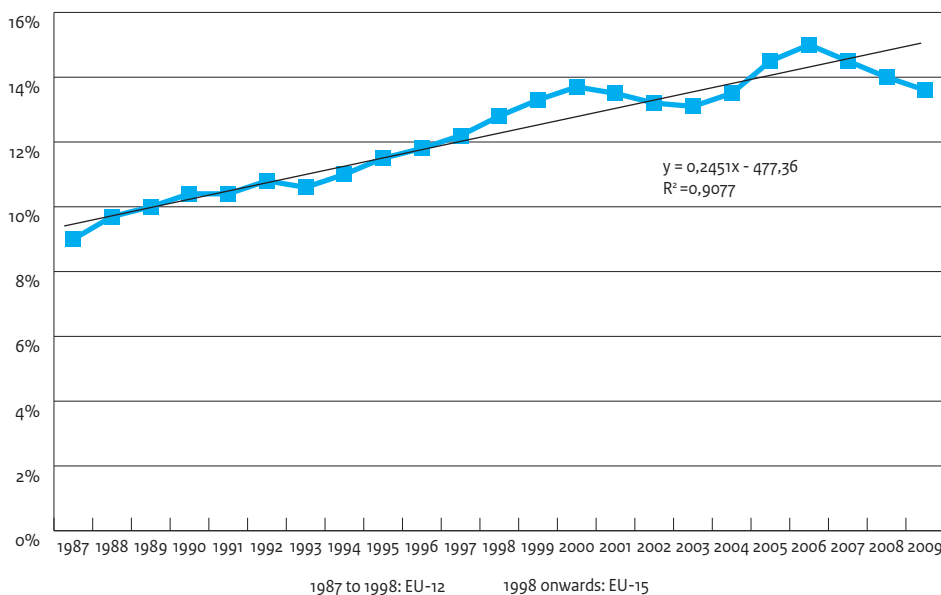
Ook in dit essay wordt flexibiliteit vrij breed geanalyseerd; de nadruk ligt vooral op één van de maatschappelijke gevolgen van toenemende flexibiliteit; de groeiende onzekerheid. Dit heeft gevolgen voor de investeringen in scholing van tijdelijke personeel (paragraaf 2), voor het arbeidsmarktgedrag van reguliere werknemers (paragraaf 3) en voor de vormgeving van de sociale zekerheid (paragraaf 4). Om de discussie in Nederland enigszins te 'benchmarken' worden de ontwikkelingen deels geïllustreerd aan de hand van Europese data.

## 2 Tijdelijke aanstellingen en scholing

Een belangrijk aandachtspunt binnen het onderzoek naar flexibiliteit is het aandeel van tijdelijke aanstellingen. Figuur 7.1 illustreert de groeiende vraag naar tijdelijke arbeidscontracten voor de EU 12 landen voor de periode 1987-2009. Er is sprake van een duidelijk stijgende trend met een kleine dip in de ontwikkeling tijdens het springen van de internetbubble in 2000-2003 en recent onder invloed van de financiële crises. Het aandeel van tijdelijke arbeidscontracten ligt met name hoog in landen waar de ontslagbescherming relatief strikt is (Booth et al. 2002). Een bekend voorbeeld is Spanje. Het aandeel tijdelijke contracten in de totale werkgelegenheid bedroeg in

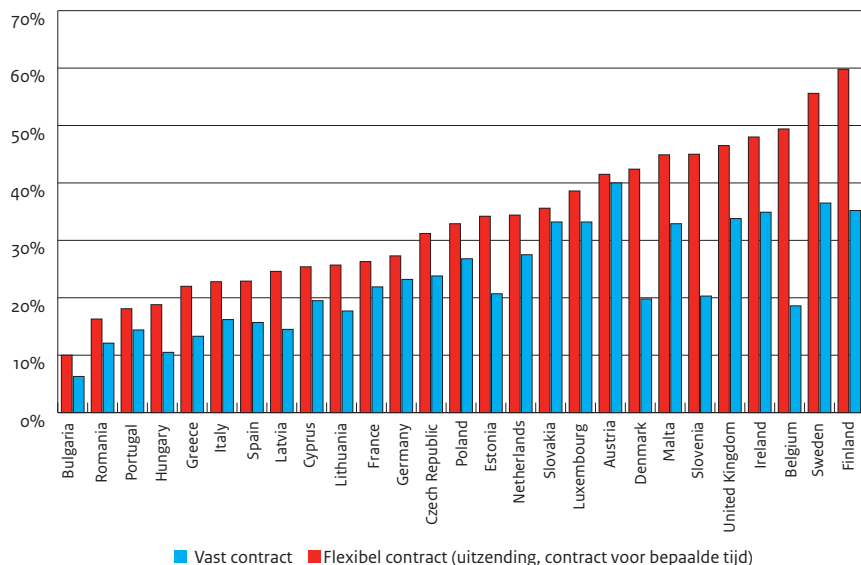
2011 - ondanks de crisis – nog steeds 25,4 procent, na een piek van 34,1 procent in 2006. De score van Nederland van 18,23 procent in 2011 is eveneens duidelijk bovengemiddeld (met een piek van 18,3 in 2011). Een belangrijk beleidsissue naar aanleiding van de groei van tijdelijke contracten is het potentiële verschil in scholingsmogelijkheden tussen vast en tijdelijk personeel. (OECD, 2004; European Commission 2010). Aangezien de gemiddelde duur van het tijdelijke contract over het algemeen korter is dan de gemiddelde duur van een vast contract is het waarschijnlijk dat werkgevers minder zullen investeren in het menselijk kapitaal van tijdelijke werknemers. Een groter aandeel tijdelijke contracten resulteert dan niet alleen in ongelijkheden tussen de insiders met een vaste aanstelling en de outsiders met een tijdelijke baan, maar resulteert ook in inefficiënties als gevolg van een dalende participatie in (postinitiële) scholing. Figuur 7.2 geeft een beeld van de door de werkgever betaalde scholing tijdens de afgelopen 12 maanden voor vast en tijdelijk personeel, op basis van de European Working Conditions Survey 2005. In alle landen blijkt inderdaad dat tijdelijk personeel minder wordt geschoold – hoewel de verschillen sterk wisselen in omvang. Dit suggereert dat de scholingsmogelijkheden van tijdelijke werknemers ook worden bepaald door de specifieke nationale context.

**Figuur 7.1** Aandeel van tijdelijke aanstellingen in totale werkgelegenheid, EU-12



Bron: Eurostat

**Figuur 7.2** Participatie in door de werkgever betaalde scholing naar contracttype (2005)



Bron: Eurofound - European Working Conditions Survey, 2005

Dat een tijdelijke aanstelling een negatief effect heeft op door werkgevers betaalde scholing wordt door uiteenlopend onderzoek bevestigd; zie onder andere Arulampalam & Booth (1998) voor de UK, Forrier & Sels (2003) voor België, Albert et al. (2005) voor Spanje en Arulampalam et al. (2004) voor Europa. Voor Nederland heeft het CPB onderzoek verricht met een vergelijkbaar resultaat. Zo stellen Cörvers et al: (2011: 73): “*Except for workers on an on-call contract, training participation is significantly lower for workers with a flexible work arrangement*”. Een decompositie laat zien dat circa 40 procent van het verschil kan worden verklaard door factoren als leeftijd, opleiding en sector.

Deze resultaten zijn wellicht niet direct aanleiding tot overheidsinterventies wanneer een tijdelijke baan functioneert als een stepping stone richting een vaste aanstelling. Dat wordt anders wanneer de gemiddelde duur van een tijdelijke aanstelling toeneemt en een tijdelijke baan dus semi-permanent wordt (maar niet noodzakelijkerwijs bij dezelfde werkgever). Het verschil tussen een vast en een tijdelijk contract bestaat dan niet alleen in de mate van (inkomens- en baan-) zekerheid, maar ook in de mogelijkheid van scholing en carrière. Gash (2008) laat zien dat meeste tijdelijke werknemers in Denemarken, Duitslands, UK and Frankrijk uiteindelijk de transitie naar een vaste baan maken. Er zijn echter grote verschillen tussen landen – wat suggereert dat de specifieke nationale setting een belangrijke rol speelt. Zo lijkt het meester-gezel systeem in Duitsland een relatief goede doorstroom te bewerkstelligen. Ichino & Riphahn (2005) laten voor Italië zien dat een

baan via het uitzendbureau de kans op een vaste aanstelling vergroot; terwijl Autor & Houseman (2010) voor de VS geen positief resultaat vinden van een tijdelijke baan op inkomen en participatie. Ook uit het Nederlandse onderzoek door bijvoorbeeld De Graaf-Zijl et al. (2011) blijkt dat tijdelijke banen nauwelijks als *stepping stone* functioneren: het vinden van een vaste aanstelling duurt ongeveer even lang met of zonder een tijdelijke aanstelling. Wel wordt door de tijdelijke aanstelling de werkloosheidsduur bekort. De uitkomsten van Cörvers et al. (2011) zijn iets genuanceerder. Het onderzoek wijst uit dat tijdelijke banen een opstap naar een betere (vaste) baan kunnen zijn voor bepaalde werknemers zoals werknemers met een hogere opleiding. Voor hen lijkt een tijdelijke aanstelling vooral te functioneren als een selectiemiddel. Een tijdelijk contract kan ook een opstapje impliceren voor westerse en niet-westerse migranten, maar dat geldt voor deze groep weer niet voor een oproepcontract of een aanstelling via een uitzendbureau. Vrouwen met een tijdelijk contract hebben een significant lagere kans op een betere baan (Cörver et al. 2011: 88).

Samenvattend: een tijdelijke baan is in veel gevallen ook precies dat – een tijdelijke baan. In lang niet alle gevallen lijkt er sprake te zijn van een opstapje richting een vaste aanstelling. Gegeven deze uitkomst lijkt het aannemelijk dat de groei van tijdelijke aanstellingen kan leiden tot nieuwe ongelijkheden en/of inefficiënties op de arbeidsmarkt vooral als gevolg van verschillende scholingsmogelijkheden. Een dalende scholingsbereidheid van werkgevers zou kunnen worden gecompenseerd door een sterkere nadruk op activerend arbeidsmarktbeleid vanuit de overheid. Beleid met betrekking tot flexibiliteit vraagt derhalve om een actief scholingsbeleid met name gericht op werklozen en/of tijdelijke werknemers zodat het risico op een tweedeling wordt geminimaliseerd.

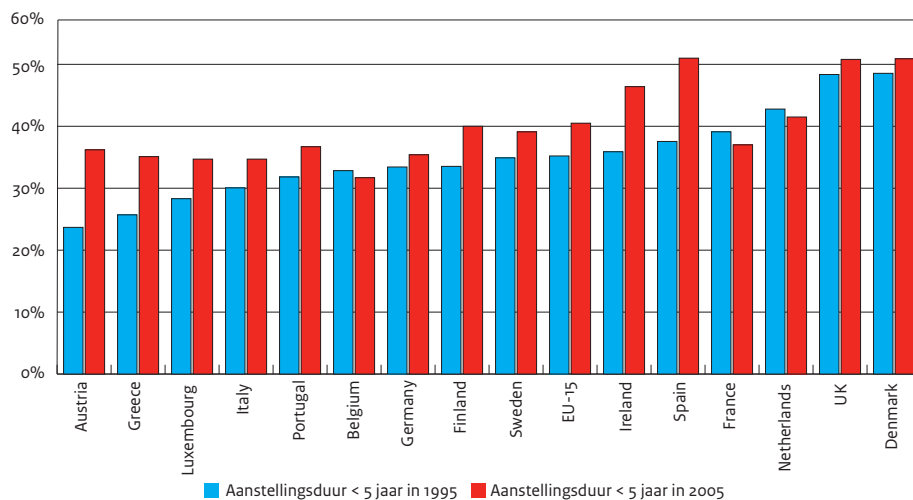
### 3 Flexibiliteit, onzekerheid en arbeidsmarktgedrag

Flexibiliteit wordt vaak in verband gebracht met (de groei van) tijdelijke aanstellingen. Een toenemende arbeidsmarktflexibiliteit vertaalt zich echter niet alleen in een toenemend aandeel tijdelijke aanstellingen maar heeft ook gevolgen heeft voor de ‘gewone’ werknemer die meer dan vroeger met mobiliteit en ontslag (‘onzekerheid’) wordt geconfronteerd. Vooral de laatste jaren wordt in de literatuur sterk de nadruk gelegd op het feit dat de consequenties van (bijvoorbeeld) globalisering niet zo eenvoudig in kaart te brengen zijn via duidelijk aanwijsbare groepen van winners en verliezers. Waar in de vorige decennia de negatieve gevolgen van de toenemende economische openheid in hoge mate ‘*skill-biased*’ bleken te zijn (o.a. Sinn 2007), zijn in het nieuwe tijdperk ook geschoolden kwetsbaar voor globalisering. Nadere analyses geven aan dat de relatieve kwetsbaarheid onder andere wordt bepaald door factoren als ‘*electronic transferability*’ (denk

bijvoorbeeld aan IT service van banken), dan wel de noodzaak van fysiek contact (thuiszorg) (verg. Snower et al. 2009). Tegen deze achtergrond wordt het leren omgaan met onzekerheid een belangrijke vaardigheid van iedere moderne werknemer.

Figuur 7.3 geeft informatie over het aandeel werknemers met een aanstellingsduur van minder dan vijf jaar in de onderneming. In vrijwel alle landen is het aandeel van de korte aanstellingen toegenomen. Binnen Europa lijkt er sprake te zijn van een zekere convergentie in die zin dat vooral in landen met een laag aandeel van korte aanstellingen sprake is van een aanzienlijke groei (zie het voorbeeld van Oostenrijk), terwijl landen met een hoog aandeel relatief gelijk blijven (zie Denemarken en het Verenigd Koninkrijk). Uiteraard wordt de gemiddelde arbeidsduur mede bepaald door de macro-economische omgeving en mogelijkheden (en bereidheid) van werknemers om van baan te wisselen. Gegeven het feit dat 1995 en 2005 jaren zijn van economische groei kan die invloed hiervan relatief constant worden verondersteld; de stijging van het aandeel relatief korte contracten illustreert dan de reële groei in baan mobiliteit binnen Europa, hetzij door de groei van tijdelijke contracten hetzij door kortere gemiddelde aanstellingsduur van vast personeel.

**Figuur 7.3** Aandeel van werknemers met een aanstellingsduur van minder dan 5 jaar in de huidige onderneming, 1995 en 2005



Bron: Eurofound - European Working Conditions Survey, 1995 and 2005



Het is onduidelijk wat de gevolgen van deze toenemende algehele baanonzekerheid zijn met betrekking tot arbeidsprestaties, zoekgedrag en scholing. Theoretisch kan worden verondersteld dat baanonzekerheid leidt tot hogere arbeidsprestaties. Immers in een onzekere omgeving zijn de kosten van lijntrekkerij hoger. Dit principe staat ook aan de basis van *efficiency wage* theorieën (Shapiro and Stiglitz, 1984): de dreiging van baanverlies verlaagt de noodzaak van een loonsverhoging. Vanuit die achtergrond zou kunnen worden betoogd dat de arbeidsprestaties onder invloed van onzekerheid toenemen. Een zelfde redenering kan worden gevolgd wanneer het gaat om baanzoekgedrag (e.g. Burdett 1978): werknemers zoeken intensiever naar andere banen wanneer de dreiging van ontslag toeneemt. Tenslotte is het ook aannemelijk dat het investeringsgedrag van reguliere werknemers positief wordt beïnvloed. De theorie van het menselijk kapitaal stelt immers dat de optimale investering positief is gerelateerd aan de economische opbrengsten (Becker 1962). Wanneer de werknemer zijn beroepsperspectief positief kan beïnvloeden door te investeren in scholing zal dit de scholingsintensiteit verhogen. Onzekerheid heeft, met andere woorden, een zekere activerende werking. Bestaand onderzoek lijkt de activerende werking van onzekerheid tot op zekere hoogte te bevestigen: wanneer werknemers de transitie maken van een tijdelijke baan naar een vaste baan gaan de arbeidsprestaties omlaag (vooral gemeten in verhoging van het ziekteverzuim) (Ichino & Riphahn 2005).

Tegelijkertijd lijkt het waarschijnlijk dat de relaties tussen flexibiliteit, onzekerheid en arbeidsmarktgedrag complexer zijn dan in de standaardtheorie wordt verondersteld. Zo is uit de gedragseconomie bekend dat de arbeidsinzet van werknemers omlaag gaat, indien zij de indruk hebben dat ze oneerlijk worden behandeld (e.g. Krueger & Mas 2004; Kube et al. 2010). Dit zou kunnen worden verklaard vanuit een *reciproque* mensbeeld: aangezien baanonzekerheid als een belangrijke arbeidsvoorwaarde geldt, kan baanonzekerheid worden gezien als een oneerlijke behandeling met als resultaat een lager arbeidsmoraal en -prestaties. Bovendien: investeringen in scholing nemen af omdat (zie boven) werkgevers vooral investeren in menselijk kapitaal van werknemers die naar verwachting hun arbeidsplaats zullen continueren. Cörver et al. (2011) geven aan dat werknemers het verlies in door de werkgevers betaalde scholing slechts ten dele compenseren. Ook is niet uitgesloten dat onzekerheid een negatief effect heeft op gezondheid en dat op die manier arbeidsprestaties, baanzoekgedrag en scholing negatief worden beïnvloed (verg. Geishecker 2009; Burchell 2005; Cheng & Chan 2008). Kortom: de theoretische verwachtingen met betrekking tot baanonzekerheid op arbeidsmarktgedrag voor werknemers zijn onduidelijk.

Wanneer er aanleiding is om te veronderstellen dat de negatieve effecten van onzekerheid zich niet alleen voordoen onder de werklozen en flexwerkers, maar ook meer in het algemeen onder de werkende beroepsbevolking, is de vraag relevant of deze onzekerheid wellicht gecompenseerd zou moeten worden door te investeren in (bepaalde vormen van) sociale bescherming. Dit verwijst naar de zogeheten compensatie these, waarbij een positief verband wordt verondersteld tussen globalisering en de omvang van verzorgingsstaten (Cameron 1978; Rodrik 1998). De redenering is dat de toenemende baanonzekerheid zich vertaalt in bepaalde beleidspreferenties en wel zodanig dat verzorgingsstaatarrangementen worden uitgebreid. Tot nu toe is deze compensatiehypothese voornamelijk op macroniveau getoetst (verg. Garrett & Mitchell 2001). Onderzoek op microniveau zou nader inzicht kunnen geven in de relaties tussen flexibilisering, onzekerheid, sociale bescherming en beleidspreferenties. Bij gebrek aan nader onderzoek moet hier worden volstaan met de constatering dat een smalle agenda met betrekking tot flexibiliteit waarschijnlijk contraproductief is. In een recent onderzoek naar de effecten van globalisering formuleren Begg et al. (2008: 175) het als volgt: *“Weakening the welfare state and thereby undermining social cohesion is not a prerequisite for reaping the benefits of globalisation in terms of economic growth. Moreover, the introduction of measures that may threaten social cohesion even in the short run, such as reducing employment protection, is only one possible way of arriving at a more flexible economic environment. An alternative ‘high route’ would include more investment in training and product market liberalization”*. Uiteraard resoneert deze conclusie met de bredere flexicurity agenda, waarbij de groeiende arbeidsmarktflexibiliteit ook een belangrijke aanleiding is om te komen tot een meer fundamentele herziening van de sociaal-economische wet- en regelgeving, juist ter voorkoming van de ‘low route’ (Bovenberg & Wilthagen 2008; Viebrock & Clasen 2009; Wiltthagen et al. 2012).

#### 4 Flexibiliteit en sociale zekerheid

Een brede benadering is ook essentieel wanneer het gaat om de impact van flexibiliteit op het stelsel van sociale zekerheid. Op verschillende manieren wordt geprobeerd het stelsel van sociale zekerheid ‘flexibiliteitsproof’ te maken, bijvoorbeeld door de omvang van de aanspraken te verkleinen en/of door meer nadruk te leggen op de preventie. In feite wordt het begrip sociale zekerheid verruimd naar andere beleidsterreinen c.q. naar andere vormen van inkomensbescherming. In een recent advies van de SER bijvoorbeeld wordt onder andere een overzicht gepresenteerd van de verschillende inkomensrisico's (variërend van arbeidsongeschiktheid tot armoede, zwangerschap, scholing en ouderdom) en de verschillende aanspraken van werknemers en zzp'ers in dit verband. Het interessante van de SER-analyse is daarbij de constatering dat er niet alleen verschillen zijn in

de juridische status en de daaraan gekoppelde rechten en plichten van werknemers en zelfstandigen, maar ook in de fiscale behandeling van beide groepen. De SER (2010: 45) stelt: *“De werknemer is collectief en verplicht beschermd tegen de klassieke sociale risico’s, maar geniet in mindere mate fiscale voordelen. De zzp’er is in beginsel zelf verantwoordelijk voor de afdekking van de traditionele risico’s en krijgt daarvoor in zekere mate compensatie via het fiscaal stelsel”*.

Meer in het algemeen verwijzen allerlei op het oog praktische vragen over de toegang, hoogte en duur van uitkeringen bij niet-standaard arbeidscontracten, naar een meer fundamentele discussie over de aard van de risico’s, over de gewenste strategieën (compenseren of reduceren), de actoren (publiek of privaat) en de arrangementen (sparen of verzekeren) (Plantenga, 2010). Op dit moment is de klacht dat er te veel nadruk ligt op het simpelweg compenseren van de financiële gevolgen van (bijvoorbeeld) het werkloosheidsrisico, terwijl de nadruk veel meer zou moeten liggen op het reduceren van dit risico. Daarbij past ook het onderkennen van de individuele verantwoordelijkheid. De beleidsmatige vertaling daarvan is onder andere dat wordt gewezen op de noodzaak van een verschuiving van baanzekerheid naar werkzekerheid (Commissie Arbeidsparticipatie 2008; WRR 2007). Waar baanzekerheid naar de zekerheid van het behouden van de huidige baan verwijst, verwijst werkzekerheid naar de zekerheid van het aan het werk komen en blijven – bij de huidige of bij een andere werkgever. In het geval van de Commissie Arbeidsparticipatie (ook wel – naar de voorzitter - genoemd Commissie Bakker) leidt dit onder andere tot het voorstel om te komen tot een werkbudget. Dit budget biedt de mogelijkheden om te investeren in de ontwikkeling van de eigen kennis en vaardigheden, maar kan ook worden ingezet om een periode van (zorg)verlof te financieren, of een periode van inkomensdaling op te vangen, bijvoorbeeld in het geval van werkloosheid, deeltijdpensioen, demotie of het starten van een eigen onderneming. Verondersteld wordt dat het inzetten van een eigen budget, het individu zal prikkelen tot een meer proactieve houding ten opzichte van uiteenlopende risico’s (Commissie Arbeidsparticipatie 2008: 77)

Met dit voorbeeld wordt duidelijk dat de sociale zekerheid van de toekomst minder wordt uitgedrukt in financiële waarborgen en meer in individuele toerusting. In vergelijking met de huidige situatie komt er meer nadruk op het reduceren van risico’s dan op het compenseren van financiële gevolgen en er komt meer nadruk op de eigen dan op de collectieve verantwoordelijkheid. Een dergelijke verschuiving betekent niet alleen een ander instrumentarium, maar ook een andere disciplinaire invulling: sociale-zekerheidsbeleid verschuift naar arbeidsmarktbeleid en sociale-zekerheidsrecht verschuift richting het arbeidsrecht (Pennings 2009a, 2009b). Uiteraard impliceert een dergelijk verschuiving weer nieuw vragen, bijvoorbeeld hoe de notie van werkzekerheid juridisch moet worden

ingevuld en wat dit betekent voor de rechten en plichten van de werkzoekende en voor de werknemer. Zo is aannemelijk dat in een meer op werkzekerheid georiënteerde systematiek van sociale zekerheid de duur van de werkloosheidsuitkering wordt aangepast. Daarnaast is het denkbaar dat de werkgever meer verantwoordelijkheden krijgt in de baan-baan mobiliteit, terwijl van de overheid (zie boven) een actief arbeidsmarktbeleid wordt verlangd.

## 5 Conclusies

Beleid gaat over zingeving. Beleid benoemt problemen en denkt na over oplossingen. Jenson (2009: 449): *'Actors in public policy domains make choices about policy design based on their understanding of the challenges and problems they face. For example where one policy maker sees the structural effect of long term disadvantage, another may see laziness.'* Voor het flexibiliteitsdebat is dat niet anders. Waar de een de stropenrigheid ziet van wet- en regelgeving, ziet de ander de noodzakelijke bescherming voor economische onzekerheid. Uiteindelijk is het aan het politiek om de lijn te trekken tussen efficiëntie en rechtvaardigheid.

Een meer flexibel arbeidsbestel creëert nieuwe onzekerheden die vragen om een herschikking van de institutionele arrangementen. In dat opzicht kan er een interessante parallel worden getrokken met de aanpassingsprocessen in jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw. Tijdens dat aanpassingsproces werden verschillende institutionele arrangementen geherdefinieerd tegen de achtergrond van een sterk veranderend arbeidsmarktgedrag van mannen en vrouwen. Het afscheid van het kostwinnersmodel betekende een herziening van het fiscale stelsel, een fundamentele herschikking van de sociale zekerheid, en de opkomst van de arbeid- en zorgwetgeving. Meer concreet werden sociale-zekerheidsaanspraken niet langer afhankelijk gemaakt van sekse en/of de burgerlijke staat, werd het fiscale regime geïndividualiseerd, werd gelijke behandeling in bovenwettelijke (CAO-) afspraken vastgelegd en werd er verlofwetgeving geïntroduceerd. Min of meer tegelijkertijd werden drempelwaarden in (bijvoorbeeld) de sociale zekerheid geslecht zodat er niet langer sprake was van een ongelijke behandeling naar arbeidsduur. In het huidige debat gaat het niet om een herschikking naar sekse, burgerlijke staat of arbeidsduur, maar om de herschikking naar contractvorm (tijdelijk - vast) en arbeidsvormen (werknemer - zelfstandige) (verg. Wiltshagen 2012). Wie heeft nu precies recht waarop en hoe definiëren we in dit verband gelijke behandeling? Terwijl in de jaren tachtig en negentig de aanpassingen ook vooral gevolgen hadden voor mannen en vrouwen lijkt het op dit moment minder eenvoudig om concrete categorieën aan te wijzen. Wel lijken bepaalde tegenstellingen (tijdelijk - vast) deels samen te vallen met verschillen tussen jongeren

en ouderen, met als resultaat dat vooral jongeren worden geconfronteerd met institutionele arrangementen die niet meer lijken aan te sluiten aan hun concrete situatie.

Wanneer het dan gaat om de concrete invulling van deze institutioneleerschikking is in ieder geval de toegang tot scholing een belangrijk aandachtspunt. Een groter aandeel van tijdelijke arbeidscontracten lijkt samen te gaan met een dalende scholingsbereidheid van werkgevers, met als gevolg nieuwe ongelijkheden en/of inefficiënties. Een activerend arbeidsmarktbeleid zou hieraan tegemoet kunnen komen, in die zin dat de dalende werkgeversbetrokkenheid wordt gecompenseerd door meer publieke arrangementen. Een grotere mate van flexibiliteit lijkt bovendien gevolgen te hebben voor het arbeidsmarktgedrag van de totale (ook werkende) beroepsbevolking. Een nadere onderbouwing van deze relatie vereist vooral (micro-economisch) onderzoek naar de mogelijke relaties tussen flexibilisering, onzekerheid, sociale bescherming en beleidspreferenties. Voor het beleid is vooral de constatering van belang dat een flexibele arbeidsmarkt een andere institutionele borging vraagt, tenminste wanneer sociale cohesie een belangrijke beleidsdoelstelling blijft. Met betrekking tot het systeem van sociale zekerheid tenslotte lijkt het waarschijnlijk dat de sociale zekerheid van de toekomst minder wordt uitgedrukt in financiële waarborgen en meer in individuele toerusting.

## Literatuurverwijzingen

- Albert, C., Garcia-Serrano, C., & Hernanz, V. (2005). *Firm-provided training and temporary contracts*. Spanish Economic Review, 7(1), 67-88.
- Anxo, D., and O'Reilly, J. (2000). "Working Time Regimes and Transitions in Comparative Perspective" in J. O'Reilly, I. Cebrián, & M. Lallement (eds.). *Working Time Changes: Social Integration through Transitional Labour Markets*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 61-90.
- Anxo, D., and O'Reilly, J. (2002). "Working-time transitions and transitional labour markets" in G. Schmid & B. Gazier (eds). (2002) *The Dynamics of Full Employment*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Arulampalam, W., & Booth, A. L. (1998). *Training and Labour Market Flexibility: Is There a Trade-off?* British Journal of Industrial Relations, 36(4), 521-536.
- Arulampalam, W., Booth, A. L., & Bryan, M. L. (2004). *Training in Europe*. Journal of the European Economic Association, 2(2-3), 346-360.
- Atkinson, J. (1984). *Flexibility, Uncertainty and Manpower Management*, IMS Report No.89, Institute of Manpower Studies, Brighton.
- Atkinson, J. & Meager, N. (1986). *Changing Working Patterns: How companies Achieve Flexibility to Meet New Needs*. Institute of Manpower Studies, London: National Economic Development Office.
- Auer, P., (2001). "Introduction". in P. Auer (eds.). *Changing Labour Markets in*

*Europe: The Roles of Institutions and Policies*. ILO: Geneva.

- Auer, P. (2000). *Employment revival in Europe: Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands*. ILO.
- Autor, D.H & Houseman, S.N. (2010). *Do temporary-help jobs improve labor market outcomes for low-skilled workers? Evidence from 'Work First'*. American Economic Journal: Applied Economics, American Economic Association, 2(3), 96-128.
- Becker, G.S. (1962). *Investment in human capital: A theoretical analysis*. Journal of Political Economy, 70, 9-49.
- Begg, I., Draxler, J. & Mortensen, J. (2008). *Is social Europe fit for globalisation? A study of the social impact of globalisation in the European Union*. Centre for European Policy Studies.
- Boeri, T & Garibaldi, P. (2007). *Two tier reforms of employment protection: a honeymoon effect?* Economic Journal, 117(521), 357-85.
- Booth, A. L., Dolado, J. J., & Frank, J. (2002). *Symposium on temporary work: introduction*. The Economic Journal, 112(480), F181-F188.
- Bovenberg, L. & T. Wiltthagen (2008). *On the road to flexicurity: Dutch proposals for a pathway towards better transition security and higher labour market mobility*. CESifo DICE Report, 6(4), 9-14.
- Burchell, B.J. (2005). *The welfare costs of job insecurity: psychological wellbeing and family life*, Trends in social cohesion special issue: Reconciling labour flexibility with social cohesion – Facing the challenge (vol. 15), Strasbourg: Council of Europe Publishing, 71-108.
- Burdett, K. (1978). *A theory of employee job search and quit rates*. American Economic Review, 68: 212-220.
- Cameron, D. R. (1978). *The expansion of the public economy: A comparative analysis*. The American Political Science Review, 72(4), 1243-1261.
- Campbell, D., Carruth, A. Dickerson, A. & Green, F. (2007). *Job insecurity and wages*. Economic Journal, 117, 544-566.
- Cheng, G. H.-L en D. K.-S. Chan (2008). *Who suffers more from job insecurity? A meta-analytic review*. Applied Psychology, 57(2), 272-303
- Chung, H. (2009). *Flexibility for Whom? Working time Flexibility Practices of European Companies*. Dissertatie, Tilburg
- Commissie Arbeidsparticipatie (2008). *Naar een toekomst die werkt*. Advies Commissie Arbeidsparticipatie, Den Haag
- Cörvers, F, R. Euwals & A. De Grip (2011). *Labour Market Flexibility in the Netherlands. The role of contracts and self-employment*. Den Haag: Centraal Plan Bureau.
- De Graaf-Zijl, M., Van den Berg, G. J., & Heyma, A. (2011). *Stepping stones for the unemployed: the effect of temporary jobs on the duration until (regular) work*. Journal of Population Economics, 24(1), 107-139.

- European Commission (2007). *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, COM(2007) 359, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (2010). "Youth and Segmentation in EU Labour Markets". *Employment in Europe*, Chapter 3. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities
- Forrier, A., & Sels, L. (2003). *Temporary Employment and Employability: Training Opportunities and Efforts of Temporary and Permanent Employees in Belgium*. *Work, Employment & Society*, 17(4), 641-666.
- Garrett, G. & Mitchell, D. (2001). *Globalization and the welfare state*. *European Journal of Political Research*, 39(2): 145-177.
- Gash, V. (2008). *Bridge or Trap? Temporary Workers' Transitions to Unemployment and to the Standard Employment Contract*. *European Sociological Review*, 24(5), 651-668.
- Geishecker, I. (2009). *Perceived job insecurity and well-being revisited: towards conceptual clarity*. CEGE Discussion Paper No. 90, Göttingen
- Houseman, S. N. (2001). *Why employers use flexible staffing arrangements: Evidence from an establishment survey*. *Industrial and Labor Relations Review*, 55(1), 149-170.
- Ichino, A. & Riphahn, R. T. (2005). *The effect of employment protection on worker effort: absenteeism during and after probation*. *Journal of the European Economic Association*, 3, 120-143.
- IMF (2010). Chapter 3: "Unemployment Dynamics During Recessions and Recoveries: Okun's Law and Beyond". In: *World Economic Outlook: Rebalancing Growth*. Washington: IMF, 69-104.
- Jenson, J. (2009). *Lost in translation: the social investment perspective and gender equality*. *Social Politics*, 16(4), 446-483.
- Kalleberg, A.L. (2001). *Organizing Flexibility: The Flexible Firm in a New Century*, *British Journal of Industrial Relations*, 39(4): 479-504, Oxford: Blackwell Publishing.
- Kalleberg, A.L. (2000). *Non-standard Employment Relations: Part-time, Temporary and Contract Work*. *Annual Review of Sociology*, 26, 341-65.
- Kalleberg, A., Reynolds, J., Marsden, P.V. (2003). *Externalizing employment: flexible staffing arrangements in US organizations*. *Social Science Research* 32, 525-552.
- Krueger, A.B. & Mas, A. (2004). *Strikes, scabs and tread separations: labor strife and the production of defective Bridgestone/Firestone tires*. *Journal of Political Economy*, 112, 253-89.
- Kube, S., Maréchal, M. A. & Puppe C. (2010). *Do Wage Cuts Damage Work Morale? Evidence From a Natural Field Experiment*, Institute for Empirical Research in Economics, University of Zurich, Working Paper Series ISSN 1424-0459
- OECD (1999), *Employment Protection and Labour Market Performances*. Employment Outlook, Paris: OECD

- OECD (2004). *Employment Protection Legislation and Labour Market Regulation*. Employment Outlook, Paris: OECD.
- Pennings, F. (2009a). *Over de schutting. Overheveling van onderdelen van sociale zekerheid naar arbeidsrecht of omgekeerd in het Sociaal recht*. Oratie, Universiteit Utrecht.
- Pennings, F.J.L. (2009b). *De Werkverzekering: flexibiliteit en zekerheid in balans?*, Tijdschrift voor Recht en Arbeid, 22,5-11
- Plantenga, J. (2010). "Nederland na de crisis. op zoek naar nieuwe vormen van sociaal risicomanagement". In: A. van Witteloostuijn (red.). *Nederland na de crisis*. Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde 201, 99-122.
- Rodrik, D. (1998). *Why do more open economies have bigger governments?* Journal of Political Economy, 106(5), 997-1032
- SER (Sociaal Economische Raad) (2010). *Zzp'ers in beeld. Een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel*. Advies 10/4. Den Haag
- Shapiro, C. & Stiglitz, J.E. (1984). *Equilibrium unemployment as a worker discipline device*. American Economic Review, 74, 433-444.
- Sinn, H.W. (2007). *Can Germany be saved? The malaise of the world's first welfare state*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Snower, D.J., Brown A.J.G., & Merkl, C. (2009). *Globalization and the welfare state: A review of Hans-Werner Sinn's can Germany be saved?* Journal of Economic Literature, 47(1), 136-158.
- Viebrock, E. & Clasen, J. (2009). *Flexicurity and welfare reform: A review*. Socio-Economic Review, 7(2), 305-331.
- Wiltgaten, T., Verhulp, E., Gonggrijp, L., Dekker, R., Van der Meer, M., Nauta, A. en anderen (2012). *Naar een nieuw Dutch Design voor flexibel én zeker werk*. Manifest
- WRR (2007). *Investeren in werkzekerheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.



## 8. De Nederlandse ondernemerschap paradox

*Arbeidsmarktregulering en ondernemerschap in Nederland*<sup>57</sup>

*Erik Stam*<sup>58</sup>

### 1 Inleiding

Ondernemerschap wordt vaak gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor economische ontwikkeling en groei. Ondernemers zijn dan de personen die door de commercialisering van nieuwe ideeën nieuwe waarde creëren in een markteconomie. Deze redenering gaat terug op het werk van Schumpeter (1934), via het proces van creatieve destructie (Schumpeter 1942), en is ook bevestigd in nieuwe groeitheorie (Aghion en Howitt 1992) en in empirisch economische studies (Audretsch et al. 2006; Braunerhjelm et al. 2010; Stam et al. 2011). Recent is dit proces van creatieve destructie nog verfijnder geanalyseerd, waaruit blijkt dat in eerste instantie relatief productieve nieuwkomers nieuwe banen creëren, vervolgens concurreren zij minder productieve bedrijven uit de markt (wat leidt tot banenverlies), en op de lange termijn leidt dit tot een netto structuurversterkend effect en een toename in werkgelegenheid (Fritsch 2008). Ondernemerschap gaat hier dus vooral over nieuwe bedrijven die nieuwe technologieën of nieuwe vormen van organisatie ontwikkelen en/of implementeren, die leiden tot een hogere productiviteit (zie bijv. Hobijn & Jovanovic 2001; Haltiwanger et al. 2010).<sup>59</sup> Dit proces van creatieve destructie vindt niet plaats in een institutioneel vacuüm. Instituties, de spelregels in de maatschappij (North 1990), maken bepaald gedrag mogelijk en zijn een beperking voor ander gedrag. Deze instituties vormen ook een aangrijpingspunt voor overheidsinterventie, omdat de overheid als één van de weinige actoren in de maatschappij het recht heeft om (formele) instituties te creëren, aan te passen en op te heffen (zie Stam & Nooteboom 2011). Voor het proces van creatieve destructie zijn instituties voor de arbeidsmarkt (arbeidsmarktregulering) ook een belangrijke conditie. De reallocatie van arbeid van laag- naar hoogproductieve bedrijven en bedrijfstakken (zie Davis et al. 1996; Caballero 2007) wordt bijvoorbeeld beïnvloed door arbeidsmarktinstuties met betrekking tot ontslagbescherming en sociale zekerheid.<sup>60</sup> Ook zijn arbeidsmarktinstuties van belang voor de scholing van arbeid. De centrale vraag in dit paper is hoe instituties verschillende vormen van ondernemerschap beïnvloeden en wat voor implicaties dit heeft voor sociaaleconomisch beleid.

<sup>57</sup> Graag wil ik Niels Bosma bedanken voor commentaar op een eerdere versie van dit essay.

<sup>58</sup> Hoogleraar aan de Utrecht University School of Economics

<sup>59</sup> Dus niet over nieuwe bedrijven in het algemeen, zelfstandigen, of MKB.

<sup>60</sup> Daarnaast spelen ook andere instituties die de toetreding van nieuwe (potentieel) productieve bedrijven en de uitreding van inefficiënte bedrijven belemmeren. Voorbeelden hiervan zijn faillissementswetgeving (te strenge belemmert de instroom van nieuwe bedrijven en de uitstroom van inefficiënte bedrijven, terwijl te weinig strenge faillissementswetgeving relatief inefficiënte bedrijven aantrekt, of zelfs het misbruik van faillissementen voor persoonlijk gewin, zie Akerlof en Romer 1993) en mededingsbeleid (Audretsch et al. 2001).

Ondernemerschap is een lastig empirisch af te bakenen fenomeen. Grofweg is er een tweedeling in empirische definities waar te nemen: een gedragsdefinitie (ondernemend gedrag, uitvoeren van vernieuwingen) en een juridische definitie (zelfstandig ondernemer of nieuwe onderneming). Veelgebruikte empirische indicatoren voor ondernemerschap zijn zelfstandigen (in de arbeidsmarkt), nieuwe bedrijven (in productmarkten), en volwassen bedrijven die actief een nieuwe onderneming voorbereiden of deze net hebben opgezet (de Global Entrepreneurship Monitor definitie; zie Kelley et al 2012). Veel studies vinden een positief effect van ondernemerschap op economische prestaties (nationaal inkomen (Van Stel et al. 2005; Wong et al. 2005; Braunerhjelm et al. 2010; Stam et al. 2011) werkgelegenheid (Fritsch & Mueller 2008), en productiviteit (Audretsch & Keilbach 2004; Bosma et al. 2011; Bosma 2011).

Niet in alle contexten is er een positief effect van ondernemerschap op economische prestaties. In ontwikkelingslanden zijn er vaak geen banen beschikbaar en is het bestaan als zelfstandige het enige alternatief om te overleven (Naudé 2010), en het stimuleren van zelfstandig ondernemerschap in achterliggende regio's kan ook uiteindelijk leiden tot meer werkloosheid (Van Stel & Storey 2004). Ook kan er teveel ondernemerschap zijn, dat wil zeggen dat er boven een bepaalde mate van ondernemerschap een toename van ondernemerschap negatieve effecten op de economie heeft (zie Bosma et al. 2011; Van Praag & Van Stel 2012). Er lijkt een nieuwe consensus te ontstaan dat niet alle vormen van ondernemerschap goed zijn voor de economische prestaties van een land maar dat vooral *"high potential"* (Shane 2009; Lerner 2009) of ambitieus (Stam et al. 2012) ondernemerschap de meeste positieve effecten voor haar rekening neemt.

Zelfstandig ondernemerschap wordt niet alleen aangejaagd door nieuwe kansen in productmarkten maar ook door het gebrek aan kansen op de arbeidsmarkt. Ook heeft recent onderzoek aangetoond dat in situaties van hoge werkloosheid veel zelfstandigen minder snel de overstap maken naar een beter betaalde baan als werknemer (Santarelli et al. 2009). In sommige landen - zoals Nederland en Duitsland - wordt dit soort zelfstandig ondernemerschap ook nog eens aangejaagd door werklozen met behoud van uitkering een nieuwe onderneming te laten starten.

In Nederland is in de afgelopen decennia het aantal nieuwe bedrijven en het aantal zelfstandigen enorm toegenomen. Ook in andere landen, zoals de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, en Duitsland is de langdurig neerwaartse trend in zelfstandig ondernemerschap weer omgebogen. Deze neerwaartse trend werd vooral veroorzaakt door de krimp van werkgelegenheid in de landbouw en schaalvergroting in de industrie. De omkering van deze trend wordt door sommigen gezien als een transitie van een door

managers gedomineerde economie naar een nieuwe ondernemerschapseconomie (Audretsch & Thurik 2000). De interpretatie van deze trend is dat nieuwe en jonge bedrijven steeds belangrijker worden als aanjagers van economische ontwikkeling en groei.

In dit essay analyseren we de opkomst van zelfstandig ondernemerschap in Nederland, en vergelijken dit met andere relevante landen. Daarna behandelen we de verklaringen van deze opkomst, in het bijzonder de institutionele context. Tenslotte worden op basis van de voorgaande inzichten een aantal implicaties, in het bijzonder met betrekking tot arbeidsmarktinstituten, voor sociaal-economisch beleid geformuleerd.

## **2 Ontwikkeling van zelfstandig ondernemerschap en innovatie in Nederland**

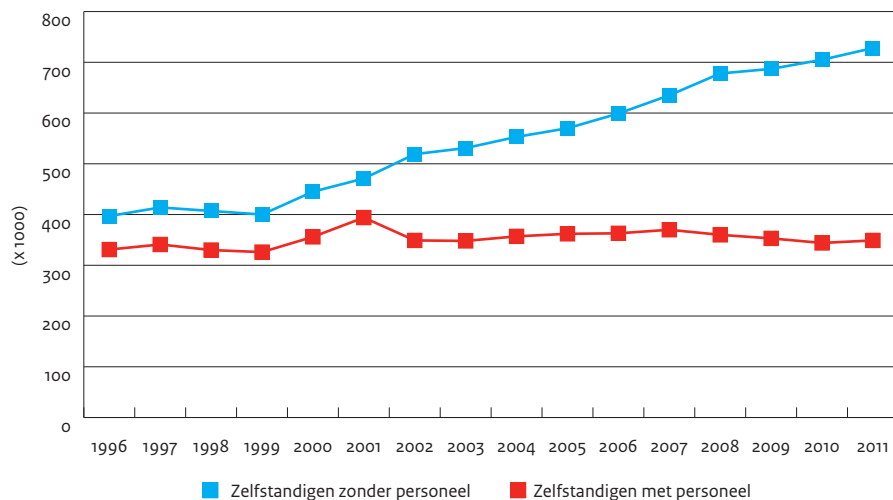
De recente ontwikkeling van de Nederlandse economie wordt gekenmerkt door de ondernemerschap paradox: ondanks de veronderstelling dat ondernemerschap en innovatie hand in hand gaan, is in de afgelopen decennia het aantal nieuwe ondernemingen en het aantal zelfstandigen enorm toegenomen, maar is het innovatieniveau op vele terreinen gestagneerd of zelfs afgenomen.

In 1987 waren er zo'n 30.000 nieuwe bedrijven, terwijl dat er volgens de Kamer van Koophandel in 2011 zo'n 140.000 waren. In 2009 was er een lichte daling, en in 2010 weer een stijging tot 123.500 nieuwe bedrijven.<sup>61</sup> Het aantal zelfstandigen is in de periode 1987-2011 gegroeid van zo'n 600.000 tot ruim een miljoen. Veel (zo'n tweederde) van deze nieuwe bedrijven zijn eenmanszaken (CBS 2012). In het laatste decennium is het aantal zelfstandigen met personeel vrijwel gelijk gebleven (rond de 350.000) terwijl het aantal zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) met zo'n 300.000 is toegenomen tot meer dan 700.000 (zie Figuur 8.1).

Is deze toename van het aantal zelfstandigen hand in hand gegaan met een toename van innovatie in Nederland? Twee belangrijke indicatoren voor innovatie in het bedrijfsleven zijn uitgaven aan onderzoek en ontwikkeling (R&D) aan de investeringskant en productinnovatie aan de uitkomstenkant. Ondanks de enorme toename van de belastingvrijstellingen voor het verrichten van private R&D (zie Verhoeven et al. 2012) zijn de private uitgaven aan R&D (als percentage van het BBP) afgenomen in de periode

<sup>61</sup> Het EIM corrigeert deze cijfers voor economisch inactieve inschrijvingen, en komt zo voor 2010 op zo'n 90.000 nieuwe bedrijven uit, nog steeds bijna een verdrievoudiging sinds 1987 (32.576 nieuwe bedrijven). Een deel van de recente groei van het aantal nieuwe bedrijven is te verklaren doordat per 1 januari 2010 nieuwe groepen ondernemers zoals eenmanszaken en maatschappen in de vrije beroepen en de land- en tuinbouw en verenigingen van eigenaars wettelijk verplicht zijn zich in te schrijven in het Handelsregister.

**Figuur 8.1** Ontwikkeling aantal zelfstandigen met en zonder personeel, 1996-2011



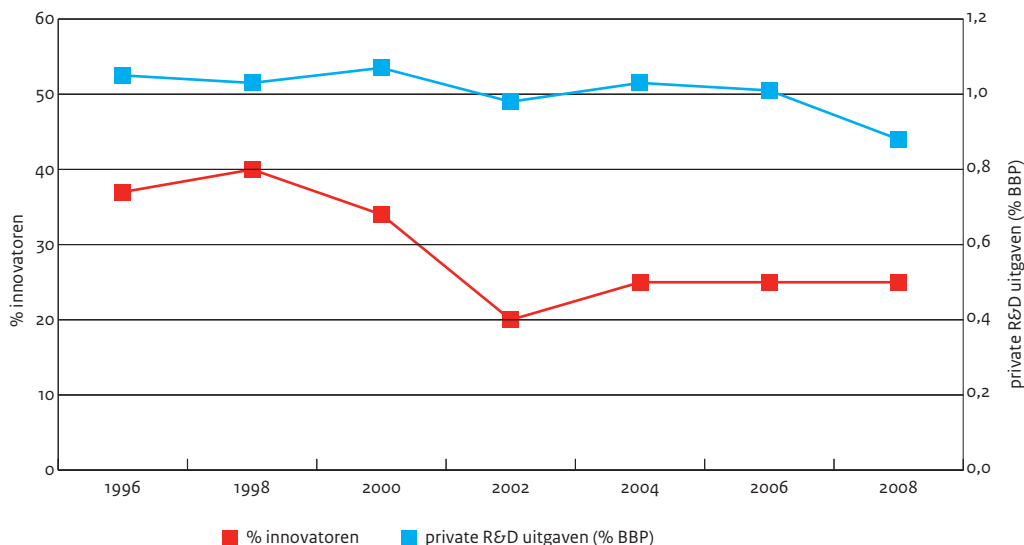
Bron: CBS Statline

1996-2008. Ook het percentage innovatoren in het Nederlandse bedrijfsleven is in die periode afgenomen van zo'n 40 procent eind jaren negentig tot zo'n 25 procent in 2008 (zie Figuur 8.2).

Weliswaar levert deze negatieve correlatie geen ultiem bewijs voor een causale relatie, maar trekt het op z'n minst de veronderstelde positieve relatie tussen ondernemerschap en innovatie (op macro-niveau) in twijfel.<sup>62</sup>

<sup>62</sup> In een vergelijkbare situatie met een enorme groei van het aantal zelfstandigen (in Canada in de periode 1987-1998), is er een positief effect waargenomen op de werkgelegenheid, maar een negatief effect op de groei van de totale arbeidsproductiviteit in de private sector van Canada (Baldwin & Chowhan 2003). Dit wordt verklaard doordat zelfstandigen (veelal zonder personeel) in een periode van krimpende vraag naar arbeid, een regulier arbeidscontract inleveren voor een bestaan als zelfstandige, met veelal minder inkomsten.

**Figuur 8.2** Ontwikkeling innovatie Nederlandse bedrijfsleven, 1996-2008

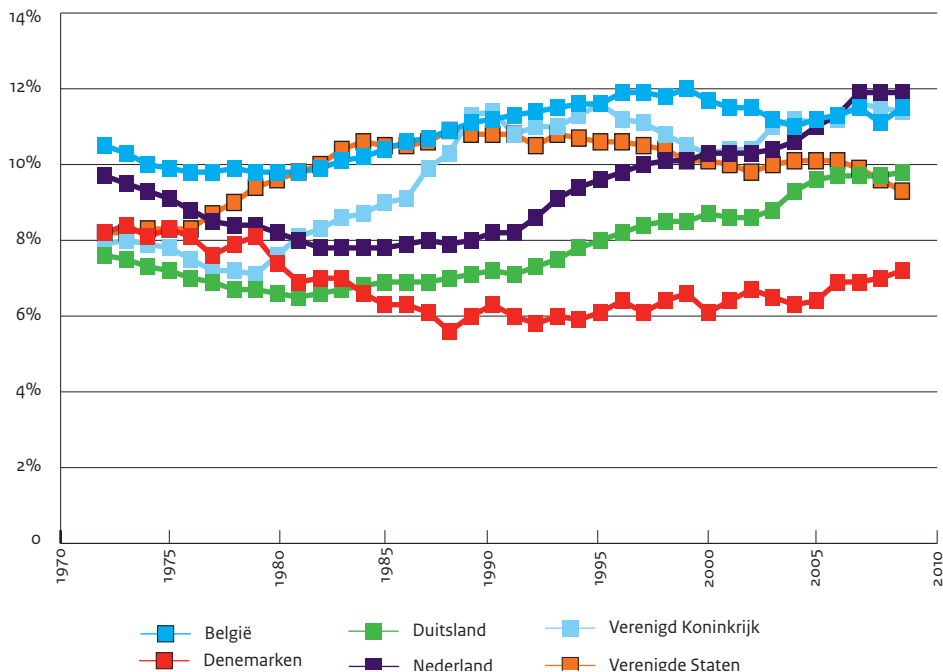


Bron: CBS Statline

### 3 Internationale vergelijking ondernemerschap

Internationaal gezien is het aandeel zelfstandigen in de beroepsbevolking van Nederland ook inmiddels tamelijk hoog (zie Figuur 8.3). Figuur 8.3 laat zien dat in Nederland eind jaren 80 met zo'n 10 procent zelfstandigen in de beroepsbevolking het laagste punt werd bereikt en dat dit vervolgens gegroeid is tot ruim 13 procent in midden jaren 2000 hoger dan alle vergelijkbare landen. In de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk begon deze groei al in respectievelijk 1977 en 1980. Deze vroege omkering in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk van de neerwaartse trend van zelfstandig ondernemerschap is gedeeltelijk te verklaren door het deregulerings- en liberaliseringsbeleid van de Thatcher (1979-1990) en Reagan (1981-1989) regeringen. In de jaren negentig is deze groei echter tot stilstand gekomen en is er zelfs een afnemend percentage zelfstandigen in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Denemarken en België hadden in begin jaren zeventig een zelfde uitgangspositie als Nederland, maar in Denemarken is het percentage zelfstandigen sterk afgenomen, terwijl het in België het grotendeels tussen de 12 en 13 procent is gebleven. Concluderend: Nederland heeft ook in internationaal opzicht een opmerkelijke groei van het aandeel zelfstandigen doorgemaakt in de laatste twee decennia.

**Figuur 8.3** Internationale vergelijking van het aandeel zelfstandigen in de beroepsbevolking

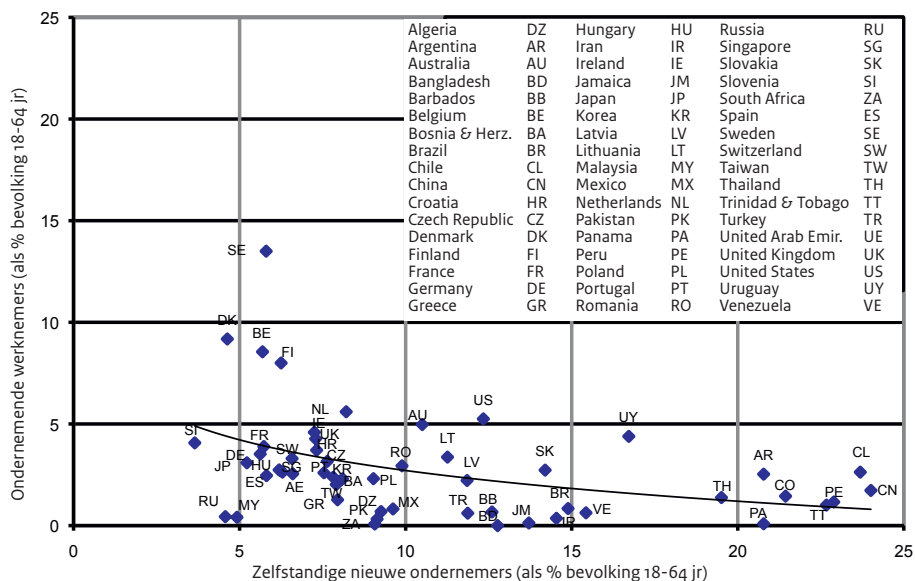


Bron: EIM compendia

Naast het percentage zelfstandigen van de beroepsbevolking is een recente veelgebruikte maat van ondernemerschap het percentage volwassenen dat actief een nieuwe onderneming voorbereidt of deze net hebben opgezet. Ook met deze maat scoort Nederland vrij hoog, en staat ze zelfs aan de top van de EU landen, maar veel lager dan opkomende economieën als China en Brazilië en ontwikkelingslanden als Paraguay en Colombia (zie Figuur 8.4). Naast de traditionele maten van zelfstandig ondernemerschap is er in 2011 voor het eerst een grootschalig internationaal onderzoek geweest naar ondernemende werknemers<sup>63</sup> (zie Bosma et al. 2012), ook wel bekend als ‘intrapreneurship’. Uit dit onderzoek bleek dat Nederland ook qua ondernemende werknemers vrij hoog scoort, maar dat de Scandinavische landen (die niet zo hoog scoren op maten van zelfstandig ondernemerschap) veel hoger scoren (zie Figuur 8.4). Opkomende economieën en ontwikkelingslanden scoren veel lager op deze maat van ondernemerschap.

**63** Gedefinieerd als volwassenen die nieuwe activiteiten ontwikkelen voor hun werkgever, en hierbij een leidende rol hebben in de ideeontwikkeling of de uitvoering van de nieuwe activiteiten.

**Figuur 8.4** Internationale vergelijking Zelfstandige nieuwe ondernemers en ondernemende werknemers, 2011



Bron: Global Entrepreneurship Monitor

#### 4 Institutionele verklaringen voor opkomst zelfstandigen in Nederland

De groei van zelfstandig ondernemerschap in de laatste twee decennia kan worden verklaard door een mix van factoren (Bosma & Wennekers 2004; Stam 2008; Van Es & Van Vuuren 2010; Thurik et al. 2011): de groei van de dienstensector, technologische ontwikkeling (opkomst van nieuwe bedrijfstakken, en verlaging transactiekosten door ICT), omvang en leeftijdsopbouw van de beroepsbevolking, en overheidsbeleid. De laatste factor lichten we verder toe in dit paper. In de jaren negentig van de vorige eeuw zijn er vooral in het kader van de operatie Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) een aantal beleidswijzigingen doorgevoerd die het zelfstandig ondernemerschap positief beïnvloed hebben. Eén van de belangrijkste wijzigingen is het versoepelen van de Vestigingswet (sinds 1996) waardoor toetredingsdrempels voor zelfstandigen en in het bijzonder voor zelfstandigen in specifieke bedrijfstakken substantieel verlaagd zijn. Daarnaast zijn veel administratieve lasten voor ondernemers verlaagd en is de faillissementswetgeving hervormd ten gunste van ondernemers. Ook is het zelfstandig ondernemerschap fiscaal aantrekkelijk gemaakt ten opzichte van het werknemerschap (zie box 1; zie ook Van Praag & Stevens 2010; Van Vuuren 2012) en is er beleid dat werklozen stimuleert om (met behoud van uitkering) een eigen onderneming te starten (Van der Ende et al. 2011). De zelfstandigen die starten vanuit een uitkering (met behoud van een uitkering), zouden een zogenaamd “substitution effect” (zie Santarelli & Vivarelli 2007) kunnen veroorzaken: relatief efficiënte zelfstandige ondernemers die een volledig tarief moeten rekenen kunnen

niet concurreren met zelfstandigen met een uitkering die een veel lagere prijs kunnen vragen (vooral omdat alle verzekeringskosten e.d. al door de uitkering betaald worden).

**Box 8.1. Fiscale voordelen van zelfstandig ondernemerschap in Nederland (gebaseerd op De Kam 2007).**

Werknemers die de overstap naar het zelfstandig ondernemerschap maken, geven de zekerheden van hun vaste baan en toekomstig pensioen op, maar gaan er op korte termijn financieel flink op vooruit. Als hun bruto-inkomen ongeveer gelijk zou blijven, houden ze daar als zelfstandige netto aanzienlijk meer van over. Dit komt doordat de fiscus ondernemers – in vergelijking met werknemers – bevoordeelt: de belasting- en premiedruk voor zelfstandigen ligt over de gehele inkomenslijn ongeveer 10 procentpunt lager dan die van werknemers in bedrijven en bij de overheid.

Neem een ‘modale’ werknemer in de bouw, die bruto 30.000 euro verdient. Nadat zijn werkgever daarop pensioenpremie (825 euro), premie voor de Werkloosheidswet (525 euro) en belasting (3.450 euro) heeft ingehouden, houdt hij netto 25.300 euro over. Zijn belasting- en premiedruk bedraagt dus 16 procent van het brutoloon. Door voor zichzelf te beginnen, kan zo’n timmerman of schilder de druk van de collectieve lasten halveren. Als zelfstandige betaalt hij slechts 1.855 euro belasting, plus 700 euro inkomensafhankelijke ZVW-premie voor de basisverzekering tegen ziektekosten. De belastingvoorsprong van zelfstandigen neemt toe met het inkomen. Bij een bruto jaarinkomen van een 100.000 euro heeft een werknemer te maken met een gemiddelde belasting- en premiedruk van omstreeks 40 procent. Een zelfstandig ondernemer hoeft bij een jaarwinst in die orde van grootte slechts 30 procent van zijn winst aan de fiscus af te staan.

Wie voor zichzelf begint, hoeft niet langer pensioenpremie te betalen. Daar staat tegenover dat ondernemers voortaan zelf voor hun oude dag moeten zorgen, door vermogen op te bouwen of bijvoorbeeld een lijfrenteverzekering te sluiten. Ook dienen ondernemers desgewenst zelf een dure arbeidsongeschiktheidsverzekering af te sluiten. Werknemers zijn echter collectief verzekerd tegen het risico van inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid, terwijl hun werkgever voor de premie opdraait. Flopt zijn bedrijf, dan kan een zelfstandige evenmin terugvallen op een werkloosheidsuitkering.



Tegenover deze grotere sociale risico's staan belangrijke voordelen in de fiscale sfeer. Ondernemers kunnen meer kosten aftrekken dan werknemers. Verder mag een zelfstandige 12 procent van zijn winst aftrekken als reservering voor de oude dag. Investeren wordt beloond met een extra aftrek. Vervolgens is een aanzienlijk deel van de winst vrijgesteld van belastingheffing dankzij de zelfstandigenaftrek – die terugloopt van 9.000 naar 4.400 euro, naarmate de winst toeneemt. Starters krijgen drie jaar lang een extra aftrek van 2.000 euro. Boven dit alles genieten ondernemers in het midden- en kleinbedrijf een extra vrijstelling van 10 procent van de resterende winst.

Ook voor de werkgever is het financieel aantrekkelijker geworden om werknemers voortaan als zelfstandig ondernemer in te huren, omdat de werkgever niet hoeft bij te dragen aan de collectieve lasten voor deze arbeid. Daarnaast is het voor de werkgever een aantrekkelijke manier om de inzet van arbeid te flexibiliseren: er hoeft geen rekening meer gehouden te worden met de bescherming van werknemers en arbeid kan voor korte perioden worden ingekocht. Daarnaast zijn zelfstandig ondernemers vaak gelukkiger dan werknemers met name omdat ze als zelfstandige meer autonomie hebben (Benz & Frey 2008; Lange 2012).

## 5 Arbeidsmarktregulering en ondernemerschap

Er is veel onderzoek gedaan naar de effecten van arbeidsmarktregulering op zelfstandig ondernemerschap, vooral naar de effecten van werknemersbescherming en sociale zekerheidsreguleringen. De achterliggende redenering is dat een grote mate van werknemersbescherming en omvangrijke sociale zekerheidsregelingen voor werknemers de opportuniteitskosten voor zelfstandig ondernemerschap verhogen. Werknemers met een vaste aanstelling denken dus wel twee keer na voordat ze hun arbeidscarrière voortzetten als zelfstandig ondernemer zonder dergelijke zekerheid. Ook zullen zij niet snel gaan werken voor een nieuwe onderneming die een grote kans heeft om snel opgeheven te worden (zo'n 50 procent van de nieuwe ondernemingen overleeft de eerste vijf jaar na de start niet).<sup>64</sup> Werknemersbescherming werkt vooral belemmerend voor innovatieve nieuwe bedrijven die worden gekenmerkt door een hoge mate van onzekerheid en daardoor veel behoefte hebben aan externe flexibiliteit (Hall & Soskice 2001; Bartelsman et al. 2010).

<sup>64</sup> De mediane leeftijd van een nieuwe onderneming is 5 jaar. Is dit lang of kort? Het is bijvoorbeeld langer dan de mediane baanduur in Canada of het Verenigd Koninkrijk (Levie et al. 2011). Belangrijkere vragen zijn of de beëindiging van de onderneming of baan vrijwillig is, en wat de consequenties zijn voor de toekomstige loopbaan en inkomsten.

Het primaire mechanisme dat hier relevant is, is dat een flexibeler arbeidsmarkt leidt tot een betere allocatie van menselijk kapitaal over economische activiteiten (Davis et al. 1996; Caballero 2007). Een ander mechanisme met een tegenovergesteld effect is dat meer arbeidsmarktflexibiliteit leidt tot minder commitment tussen werkgever en werknemer, met minder kennisuitwisseling en kennisopbouw binnen ondernemingen (Kleinknecht 1998; Kleinknecht et al. 2006). Als rekening wordt gehouden met beide mechanismen is het waarschijnlijk het best om niet naar maximale flexibiliteit maar naar optimale flexibiliteit (Dore 1986; Nooteboom & Stam 2008) te streven. Het optimum hangt dan af van de specifieke context. Over het uiteindelijke effect van werknemersbescherming op de economische prestaties van een land bestaat dan ook geen consensus (Bassanini & Venn 2007; Bassanini et al. 2009) Dit lijkt af te hangen van de specifieke institutionele en technologische condities in een land (Eichengreen 2007; Van Schaik & Van Klundert 2013<sup>65</sup>).

#### *Werknemersbescherming*

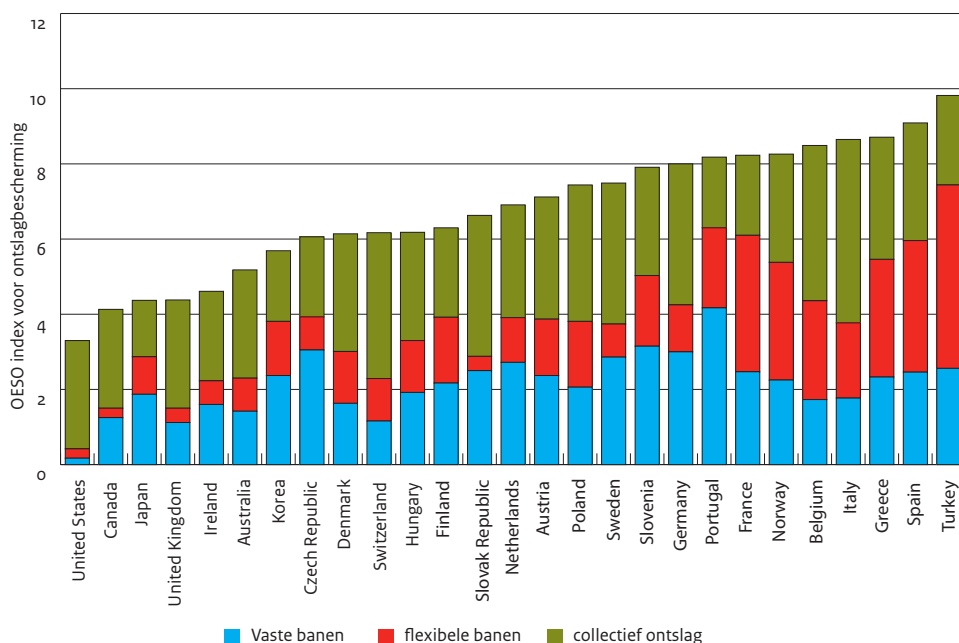
Een hoge mate van werknemersbescherming kan in principe twee tegenovergestelde effecten hebben op zelfstandig ondernemerschap. Ten eerste kan het er voor zorgen dat werkgevers deze bescherming willen ontwijken door zelfstandigen in te huren, in plaats van werknemers in dienst te nemen, omdat de laatste veel inflexibeler zijn qua aanstelling dan de eerste (dit gebeurt bijvoorbeeld vaak in de bouw en in de transportsector). Ten tweede kan een hoge mate van werknemersbescherming de opportuniteitskosten voor zelfstandig ondernemerschap verhogen. Het eerste mechanisme leek in eerste instantie bevestigd te worden door explorierend onderzoek van Grubb en Wells (1993) en de OECD (1999). Meer geavanceerd recent onderzoek suggereert echter dat het tweede mechanisme dominant is, en dat een striktere werknemersbescherming leidt tot lagere niveaus van zelfstandig ondernemerschap (Robson 2003) en nieuwe bedrijvigheid (Autor et al. 2007). Roman et al. (2011) laten zien dat voor twee typen zelfstandigen de effecten van werknemersbescherming tegenovergesteld zijn: een positief effect op het aantal 'afhankelijke' zelfstandigen (die voor hun voormalige werkgever werken, maar nu als zelfstandige) en een negatief effect op het aantal 'onafhankelijke' zelfstandigen (die vooral nieuwe kansen exploiteren). Het ondernemerschapsbeperkende effect is

<sup>65</sup> Van Schaik en Van de Klundert (2013) beargumenteren dat in een periode waarin de productiviteit van Japan en Europa vooral een kwestie was van het imiteren van technologie in de VS, werknemersbescherming een positief effect heeft op productiviteitsgroei. Als productiviteitsgroei vooral door het verleggen van de technologische grens wordt gerealiseerd (zoals in Japan, Europa en de VS sinds de jaren 1980; zie ook Enflo (2011) voor de omkering van het effect van werknemersbescherming in deze periode), dan wordt het effect van werknemersbescherming negatief, omdat de reallocatie van arbeid en het risico's nemen van bedrijven belangrijker wordt.

nog sterker gebleken voor ambitieus ondernemerschap, dat wil zeggen voor ondernemers die de intentie hebben om hun nieuwe onderneming substantieel te laten groeien (Bosma et al. 2009; 2012; Autio 2010) en voor de doorgroei van bestaande ondernemingen (De Wit & Teruel 2011). Europees onderzoek van Millan et al. (2012) laat ook zien dat strikte werknemersbescherming negatief gerelateerd is aan de kans dat zelfstandig ondernemers werknemers in dienst nemen.

Er is vrij veel variatie in werknemersbescherming tussen landen (Skedinger 2010), terwijl het niveau van werknemersbescherming tamelijk constant is over de laatste decennia, met een lichte afname in de meeste landen (w.o. Nederland) in de periode 1990-2008 (OECD 2004; Nickell 2006; Venn 2009). In internationaal perspectief is de werknemersbescherming in Nederland middelmatig te noemen: Nederland zat in 2008 precies op het OECD gemiddelde (zie Figuur 8.5). Met name de bescherming van werknemers met een vast contract is relatief hoog.

**Figuur 8.5** Niveau van werknemersbescherming in Nederland, in internationaal perspectief



Bron: OECD Statistical Data Warehouse

### Sociale zekerheid

Net als werknemersbescherming kan een genereus sociale zekerheidssysteem zelfstandig ondernemerschap op twee tegenovergestelde manieren

beïnvloeden. Ten eerste kan een genereus sociale zekerheidssysteem het proces van creatieve destructie faciliteren: de onvermijdelijke verliezers in dit proces hebben een sociaal vangnet dat de acceptatie van structurele transformatie verhoogt. Meer specifiek kan een sociaal vangnet de risico's van innovatief ondernemerschap enigszins ondervangen en deze carrière-optie relatief aantrekkelijk maken (Sinn 1996). Ten tweede kan een genereus sociale zekerheidssysteem werkloosheid relatief aantrekkelijk maken, boven zelfstandig ondernemerschap of werknemerschap, of meer specifiek als de sociale zekerheid verbonden is aan het werknemerschap en niet aan zelfstandig ondernemerschap, worden de opportuniteitskosten voor zelfstandig ondernemerschap verhoogd (dit wordt nog eens versterkt als ook pensioenregelingen en ziektekostenverzekeringen binnen werknemerscontracten gunstiger zijn dan voor zelfstandige ondernemers). Dit laatste effect wordt vooral gevonden in empirisch onderzoek naar de samenhang tussen sociale zekerheid en ambitieus (groei georiënteerd, innovatief, export georiënteerd) zelfstandig ondernemerschap (Hessels et al. 2007; 2008). In Nederland zijn, in tegenstelling tot de meeste OECD landen, de sociale zekerheidsuitgaven (als percentage van het BBP) afgenomen in de periode 1992-2001 (van 26 tot 20 procent) (Adema et al. 2011). Op macroniveau kan er ook nog een ander effect spelen, als de meeste sociale zekerheidsregelingen door de staat of door grote private organisaties worden uitgevoerd kan dit een gedeelte van de samenleving afsluiten voor zelfstandig ondernemerschap (zie Henrekson 2005).

#### *Werkgeversbescherming*

Een andere vorm van arbeidsmarktregulering waar recent veel onderzoek naar gedaan is, is het zogenaamde concurrentiebeding. Dit concurrentiebeding verbiedt werknemers voor een periode na het ontslag bij andere werkgevers in dezelfde of gerelateerde markten te werken, dus ook als ondernemer. Dit maakt het dus moeilijk voor werknemers om hun innovatieve idee met hun eigen onderneming verder te ontwikkelen en te commercialiseren. Dit concurrentiebeding beschermt de werkgever, doordat de ideeën en investeringen in zijn organisatie niet gemakkelijk kunnen weglekken naar andere (concurrerende) organisaties. Empirisch onderzoek heeft aangetoond dat deze regulering een significante barrière is voor veelbelovende innovatieve nieuwe ondernemingen (Gilson 1999; Fallick et al. 2006; Marx et al. 2009; Samila & Sorenson 2011) en leidt tot minder investeringen in innovatie (Garmaise 2009). In Nederland was de opheffing van het concurrentiebeding onderdeel van de MDW operatie maar deze opheffing is uiteindelijk niet gerealiseerd.

#### *Zelfstandig ondernemers of ondernemende werknemers*

Als we ervan uitgaan dat het niveau van innovatief ondernemerschap in een samenleving min of meer gegeven is, maar dat de vorm afhangt van de

(arbeidsmarkt)instituties, zou het ook zo kunnen zijn dat de eerder genoemde instituties niet zozeer een effect hebben op het totaal aan innovatief ondernemerschap, maar op de allocatie van dat ondernemerschap over nieuwe en bestaande organisaties. Met andere woorden, een hoge mate van werknemersbescherming, sociale zekerheid en werkgeversbescherming leiden tot een hoger percentage innovatief ondernemerschap in bestaande organisaties omdat deze arbeidsmarktinstituties de opportuniteitskosten voor zelfstandig ondernemerschap verhogen.<sup>66</sup> Het tegenovergestelde geldt voor innovatief ondernemerschap in nieuwe organisaties.

Innovatief ondernemerschap in bestaande organisaties heeft als voordeel dat middelen voor productie, organisatie en marketing gemakkelijker en sneller gemobiliseerd kunnen worden, maar als nadeel dat de organisatiestructuur en –cultuur de ontwikkeling en absorptie van radicaal nieuwe ideeën kan tegenhouden, en ook de inkomsten voor de betrokken medewerkers niet in proportie zijn met de nieuw gegenereerde inkomsten voor de onderneming.<sup>67</sup> Externe arbeidsmarktflexibiliteit lijkt vooral gunstig voor radicale innovaties door jonge snelgroeiende bedrijven terwijl flexibiliteit binnen organisaties ('functionele flexibiliteit') met name positief is voor innovaties in gevestigde bedrijven (Zhou et al. 2011).<sup>68</sup>

## 6 Beleidsimplicaties

In Nederland is met diverse fiscale faciliteiten en ander beleid het zelfstandig ondernemerschap gestimuleerd. Dit beleid is effectief geweest in het verhogen van het aantal zelfstandige ondernemers in Nederland. Hierdoor is de arbeidsmarkt flexibeler geworden. In dit opzicht is de groei van het aantal zelfstandigen - net als het hoge percentage uitzendkrachten en part-timers en recent het hoge percentage contracten voor bepaalde tijd - een middel om de instituties die voor een relatief inflexibele Nederlandse arbeidsmarkt zorgen (bijvoorbeeld de sterke ontslagbescherming van personeel met een vast contract) te vermijden. Ook lijkt het er op dat het grote aantal zzp'ers op de Nederlandse arbeidsmarkt ervoor heeft gezorgd dat de werkloosheid in Nederland gedurende de recente crisis niet zo sterk is opgelopen als in andere landen (CPB 2010).

Toch zijn er bij de resultaten van dit beleid een aantal vraagtekens te plaatsen. We vestigen hier de aandacht op de Nederlandse ondernemer-

<sup>66</sup> De effecten van werkgeversbescherming en werknemersbescherming op innovatie blijken uiteen te lopen: Gamaise (2009) toont een negatief verband aan tussen werkgeversbescherming en investeringen in innovatie, terwijl Acharya et al. (2010) een positief verband aantonen tussen werknemersbescherming en inventie (patenten).

<sup>67</sup> Zie Stam et al. 2012, hoofdstuk 3 voor de condities voor intrapreneurship.

<sup>68</sup> Michie en Sheehan (2003) laten zelfs een negatief verband zien tussen externe arbeidsmarktflexibiliteit en innovatie in gevestigde bedrijven op micro niveau.

schapsparadox: een toename van ondernemerschap is niet gepaard gegaan met meer innovatie in Nederland. De achterliggende gedachte was dat meer zelfstandig ondernemerschap tot meer innovatie en uiteindelijk economische groei zou leiden. Deze veronderstelling lijkt niet op te gaan voor Nederland, met name vanwege het grote aandeel (niet ambitieuze) zelfstandige ondernemers zonder personeel (Stam 2008; Stam et al. 2012). Zzp'ers zorgen voor veerkracht (flexibele schil in de arbeidsmarkt), maar niet voor innovatie. Beleid zou meer gericht moeten zijn op wenselijke activiteiten (nieuwe waardecreatie) in plaats van op eenvoudig waar te nemen entiteiten (zelfstandig ondernemerschap, nieuwe ondernemingen) waarvan verondersteld wordt dat ze deze wenselijke activiteiten ontplooiën.

Enerzijds kunnen er vraagtekens worden geplaatst bij de benadeling van zelfstandig ondernemers met betrekking tot toegang tot (sectorale) scholingsfondsen, sociale zekerheidsarrangementen en pensioenregelingen (zie ook SER 2010). Anderzijds kan de groei van het aantal zelfstandigen door overheidsbeleid ook leiden tot verstoring van de arbeidsmarkt en productmarkten. Hierdoor kan er op de arbeidsmarkt in toenemende mate sprake zijn van verdringing van het reguliere werknemerscontract door zelfstandig ondernemerschap: zzp'ers met lagere projectkosten (rekenen geen pensioen- en sociale zekerheidspremies) maken reguliere werknemers minder aantrekkelijk; voor werknemers is het op korte termijn aantrekkelijk om zzp'er te worden (belastingaftrek); voor werklozen is het aantrekkelijk om zzp'er te worden (behoud werkloosheidsuitkering, en kunnen tijdelijk laag tarief rekenen, wat ook leidt tot oneerlijke concurrentie met andere zzp'ers). Het eindresultaat is dan de uitholling van welvaartsstaatsarrangementen voor werknemers, nieuwe armen onder zzp'ers, en vermindering innovatiekracht Nederlandse bedrijfsleven.

Op productmarkten kan het stimuleren van werklozen tot ondernemerschap leiden tot concurrentie waarbij productievere zelfstandige ondernemers marktaandeel verliezen ten opzichte van deze door uitkering gesteunde nieuwkomers.

Als de groei van het aantal zelfstandigen in Nederland niet tot de gewenste toename van innovatie heeft geleid, wat moet er dan gedaan worden om dit toch te realiseren? Hiervoor zijn drie beleidsrichtingen aan te geven. Ten eerste innovatie door zelfstandige ondernemers stimuleren. Ten tweede, ondernemend gedrag van werknemers stimuleren. Ten derde, niet-innovatief zelfstandig ondernemerschap minder aantrekkelijk maken. Dit laatste kan bijvoorbeeld door de positieve fiscale discriminatie van zelfstandigen te verminderen. De eerste twee beleidsrichtingen bespreken we hieronder iets uitgebreider.

### *Innovatie door zelfstandige ondernemers*

Innovatie door zelfstandig ondernemers positief beïnvloeden kan aan de inputkant door scholing en onderzoek en ontwikkeling te stimuleren. Er zijn aanwijzingen dat zzp'ers minder toegang hebben tot scholingsmiddelen dan werknemers, en de stimuleringsmiddelen voor R&D (bijv. WBSO) zijn voor hen ook minder gemakkelijk te bereiken. Zzp'ers hebben vaak ook een te kleine omvang om succesvol op grote schaal te innoveren. Om deze tekortkoming op te heffen zou samenwerking tussen zzp'ers en andere organisaties gestimuleerd kunnen worden. Ook zou de ontslagbescherming verlaagd kunnen worden en het concurrentiebeding verboden kunnen worden. De eerste maatregel zorgt ervoor dat de opportuniteitskosten voor potentiële ondernemers en potentiële werknemers van de nieuwe innovatieve bedrijven verlaagd worden. Ook zorgt het ervoor dat de risico's van het aannemen van personeel voor een onzekere innovatieve onderneming worden verlaagd.<sup>69</sup> De tweede maatregel verlaagt de drempel voor werknemers met ideeën voor een innovatieve onderneming om voor zichzelf te beginnen.

### *Ondernemend gedrag van werknemers*

Ondernemerschap vindt niet alleen plaats in nieuwe ondernemingen of alleen door zelfstandigen: ondernemend gedrag van werknemers is minstens zo belangrijk voor innovatie als zelfstandig ondernemerschap (zie Bosma et al. 2012). Dit betekent dat de overheid zich ook moet bekommeren om de kwaliteit van arbeid (met name scholing en ontplooiing) binnen organisaties, en dit zou wel eens negatief beïnvloed kunnen worden door vergaande flexibilisering van de arbeidsmarkt, waardoor werkgevers minder prikkels hebben om in de lange termijn ontwikkeling van hun werknemers te investeren. Voor dit soort ondernemerschap lijken de eerder genoemde positieve institutionele effecten voor zelfstandig ondernemerschap (lage mate van werknemersbescherming en sociale zekerheid) om te slaan in negatieve effecten voor ondernemende werknemers en lijkt vooral flexibiliteit binnen organisaties van belang om innovatie te stimuleren.

Samenvattend: ondernemerschap voor innovatie stimuleren vereist een balanceeract in flexibiliteit. Enerzijds is er flexibiliteit nodig op de arbeidsmarkt om werknemers en ondernemers van laag- naar hoogproductieve activiteiten te laten stromen en om nieuwe technologieën en organisatievormen zo snel en effectief mogelijk te ontwikkelen en te verspreiden. Dit veronderstelt wel dat er hoogproductieve nieuwe activiteiten worden ontplooid in de economie. Anderzijds is er een zekere mate van inflexibiliteit nodig om te investeren in arbeid, onderzoek en ontwikkeling en de

<sup>69</sup> Bauernschuster (2012) toont aan dat het verlichten van ontslagbescherming leidt tot een toename in het aannemen van personeel door (kleine) bedrijven.

collectieve actie om schaal- en breedtevoordelen te behalen. Het succes van deze inflexibiliteit hangt ook af van de mate waarin bestaande organisaties investeren in arbeid, onderzoek en ontwikkeling en hun medewerkers de ruimte bieden om te ondernemen. Deze balanceeract vereist continu zoeken naar de juiste balans in een context die in grote mate al bepaald is door de geschiedenis, waar teveel verandering zorgt voor onzekerheid die investeringen afschrikt en te weinig verandering innovatie belemmert. De overheid kan door instituties te veranderen een directe invloed uitoefenen op deze balanceeract, en op die manier effectief sociaaleconomisch beleid voeren.

## Literatuurverwijzingen

- Acharya, V.V., Baghai, R.P. & Subramanian, K.V. (2010) *Labor Laws and Innovation*, NBER Working Papers 16484, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Adema, W., P. Fron & M. Ladaïque (2011), *Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980-2012; and a manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX)*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 124, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kg2d2d4pbfo-en>.
- Aghion, P. & Howitt, P. (1992) *A Model of Growth through Creative Destruction*, *Econometrica*, 60(2): 323-351.
- Akerlof, G.A. & Romer, P. (1993) *Looting: The Economic Underworld of Bankruptcy for Profit*, Brookings Papers on Economic Activity.
- Audretsch, D.B., Baumol, W.J. & Burke, A.E. (2001) *Competition policy in dynamic markets*, *International Journal of Industrial Organization* 19: 613-634.
- Audretsch, D.B. & Keilbach, M.C. (2004), *Entrepreneurship Capital and Economic Performance*, *Regional Studies*, 38 (8), 949-959.
- Audretsch, D.B., M.C. Keilbach, and E.E. Lehmann (2006) *Entrepreneurship and Economic Growth*, Oxford: Oxford University Press.
- Audretsch, D.B. & Thurik, A.R. (2000) *Capitalism and democracy in the 21st Century: from the managed to the entrepreneurial economy*, *Journal of Evolutionary Economics* 10(1): 17-34.
- Autio, E. (2010) "High-Aspiration Entrepreneurship", In: Minniti, M. (ed.) *The Dynamics of Entrepreneurship. Evidence from the Global Entrepreneurship Monitor Data*, Oxford: Oxford University Press. pp. 251-276.
- Autor, D.H., Kerr, W.R. & Kugler, A.D. (2007) *Does employment protection reduce productivity? Evidence from US states*, *The Economic Journal*, 117 (June): 189-217.
- Baldwin, J.R. & Chowhan, J. (2003) *The impact of self-employment on*



*labour-productivity growth: A Canada and United States comparison*, Ottawa: Statistics Canada.

- Bartelsman, E.J., Gautier, P.A. & De Wind, J. (2010), *Employment Protection, Technology Choice, and Worker Allocation*, CEPR Discussion Paper 7806.
- Bassanini, A. & Venn, D. (2007) *Assessing the Impact of Labour Market Policies on Productivity: A Difference-in-Differences Approach*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers 54.
- Bassanini, A., Nunziata, L. & Venn, D. (2009) *Job protection legislation and productivity growth in OECD countries*, *Economic Policy* 24: 349-402.
- Bauernschuster, S. (2012) *Dismissal protection and small firms' hirings: evidence from a policy reform*, *Small Business Economics* DOI 10.1007/s11187-011-9370-3.
- Benz, M. & Frey, B.S. (2008) *Being Independent is a Great Thing: Subjective Evaluations of Self-Employment and Hierarchy*, *Economica*, 75(298), 362-383.
- Bosma, N.S. (2011), "Entrepreneurship, Urbanisation Economies and Productivity of European Regions", In M.F. Fritsch (ed.) *Handbook of Research on Entrepreneurship and Regional Development*, Cheltenham (UK); Northampton, MA (USA): Edward Elgar.
- Bosma, N., Schutjens, V. & Stam, E. (2009) "Entrepreneurship in European Regions: Implications for Public Policy", In: Leitao, J. & Baptista, R. (eds) *Public Policies for Fostering Entrepreneurship: A European Perspective*, New York: Springer. pp. 59-89.
- Bosma, N., Stam, E. & Schutjens, V. (2011) *Creative Destruction and Regional Productivity Growth: Evidence from the Dutch Manufacturing and Services Industries*, *Small Business Economics* 36.4: 401-418.
- Bosma, N., Stam, E. & Wennekers, S. (2011) *Ondernemende werknemers in internationaal perspectief*, *Economisch Statistische Berichten* 19-08-2011, 474-477.
- Bosma, N., Stam, E. & Wennekers, S. (2012) *Entrepreneurial Employee Activity: A Large Scale International Study*, Tjalling Koopmans Institute working paper 12-12. Utrecht: Utrecht University School of Economics.
- Bosma, N.S. & Wennekers, A.R.M. (2004) "Trends in het Nederlandse Starters-en Ondernemersklimaat", In: Hulsink, W., Manuel, E. & Stam, E. (eds) *Ondernemen in Netwerken*, Assen: Van Gorcum.
- Braunerhjelm, P., Acs, Z.J., Audretsch, D.B. & Carlsson, B. (2010) *The missing link: knowledge diffusion and entrepreneurship in endogenous growth*. *Small Business Economics*, 34(2): 105-125.
- Caballero, R. (2007) *Specificity and the Macroeconomics of Restructuring*. Cambridge: MA: MIT Press.
- CBS (2012) *Nederland steeds ondernemender*. Webmagazine, woensdag 25 april 2012 <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bedrijven/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-3605-wm.htm>
- CPB (2010) *Macro Economische Verkenning*. Den Haag: CPB.
- Davis, S. J., Haltiwanger, J. & Schuh, S. (1996) *Job Creation and Destruction*,

- Cambridge, MA: MIT Press.
- De Kam, F. (2007) *Beperk belastingfaciliteiten voor zelfstandigen*. NRC 28-07-2007
  - Dekker, R. & Kusters, L. (2011) *De ontmythologisering van de zzp-trend*. Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken 27(3): 248-263.
  - De Wit, G. & Teruel, M. (2011) *Determinants of high-growth firms*, Scales Research Reports H201107, EIM Business and Policy Research.
  - Dore, R. (1986) *Flexible Rigidities: Industrial Policy and Structural Adjustment in the Japanese Economy 1970-1980*. Stanford, CA: Stanford University Press.
  - Eichengreen, B. (2007). *European Economy since 1945*. Princeton: Princeton University Press.
  - Enflo, K. (2011). *The institutional roots of postwar European economic underperformance: a regional approach*. European Review of Economic History 15: 329-355.
  - Fallick, B., Fleischman, C.A. & Rebitzer J.B. (2006) *Job-hopping in Silicon Valley: Some Evidence Concerning the Microfoundations of a High-technology Cluster*. Review of Economics and Statistics 88:472-481.
  - Fritsch, M. (2008) *How does new business formation affect regional development?* Introduction to the special issue, Small Business Economics, 30(1): 1-14.
  - Fritsch, M. & Mueller, P. (2008) *The effect of new business formation on regional development over time: the case of Germany*, Small Business Economics 30(1): 15-29.
  - Gilson, R.J. (1999) *The Legal Infrastructure of High Technology Industrial Districts: Silicon Valley, Route 128, and Covenants Not to Compete*. New York University Law Review 74: 575-629.
  - Grubb, D. & Wells, W. (1993) *Employment Regulation and Patterns of Work in EC Countries*, OECD Economic Studies 21, 7-56.
  - Hall, P. A. & Soskice, D. (2001) *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
  - Haltiwanger, J.C., Jarmin, R.S. & Miranda, J. (2010) *Who Creates Jobs? Small vs. Large vs. Young*, NBER Working Papers 16300, National Bureau of Economic Research.
  - Henrekson, M. (2005) *Entrepreneurship: A Weak Link in the Welfare State*. Industrial and Corporate Change 14 (3): 437-467
  - Hessels, J., Van Stel, A., Brouwer, P. & Wennekers, S. (2007) *Social Security Arrangements and Early-Stage Entrepreneurial Activity*, Comparative Labor Law and Policy Journal, 28(4): 743-774.
  - Hessels, J., Van Gelderen, M. & Thurik, R. (2008) *Entrepreneurial motivations, aspirations and their drivers*, Small Business Economics 31 (3): 323-339.
  - Hobijn, B. & Jovanovic, B. (2001) *The Information-Technology Revolution and the Stock Market: Evidence*, American Economic Review, 91(5): 1203-1220.
  - Kelley, D.J., Singer, S. & Herrington, M. (2012) *GEM 2011 Global Report*. <http://www.gemconsortium.org/docs/2409/gem-2011-global-report>

- Kleinknecht, A. (1998) *Is labour market flexibility harmful to innovation?* Cambridge Journal of Economics 22: 387-396.
- Kleinknecht, A., Oostendorp, R.M., Pradhan, M.P. & Naastepad, C.W.M. (2006) *Flexible Labour, Firm Performance and the Dutch Job Creation Miracle.* International Review of Applied Economics, 20 (2): 171-187
- Lange, T. (2012) *Job satisfaction and self-employment: autonomy or personality?*, Small Business Economics, 38(2): 165-177.
- Lerner, J. (2009) *Boulevard of Broken Dreams. Why Public Efforts to Boost Entrepreneurship and Venture Capital Have Failed--and What to Do About It.* Princeton University Press: Princeton.
- Levie, J., Don, G. & Leleux, B. (2011) "The new business mortality myth". In: Hindle, K. & Klyver, K. (eds). *Handbook of Research on New Venture Creation*, pp. 194-215. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Marx, M., Strumsky, D. & Fleming, L. (2009) *Mobility, Skills, and the Michigan Noncompete Experiment.* Management Science 55(6): 875-889.
- Michie, J. & Sheehan, M. (2003) *Labour market deregulation, 'flexibility' and innovation*, Cambridge Journal of Economics 27(1): 123-143.
- Millán, A., J.M. Millán, C. Román, & Van Stel, A. (2012) *How do institutions influence the own-account worker's decision to hire employees?* EIM Scales Report H201216. Zoetermeer: EIM.
- Naudé, W. (2010) *Entrepreneurship and Economic Development.* Palgrave Macmillan.
- Nickell, W. (2006). *The CEP-OECD Institutions Data Set (1960-2004)*, CEP Discussion Paper No. 759, London: Centre for Economic Performance. (zie ook: [http://cep.lse.ac.uk/\\_new/publications/abstract.asp?index=2424](http://cep.lse.ac.uk/_new/publications/abstract.asp?index=2424))
- Nooteboom, B. & Stam, E. (2008) *Micro-Foundations for Innovation Policy.* Amsterdam: Amsterdam University Press.
- North, D.C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance.* Cambridge University Press: Cambridge.
- OECD (1999) *OECD Employment Outlook.* Paris: OECD.
- OECD (2004) *OECD employment outlook.* Paris: OECD.
- Roman, C., Congregado, E. & Millan, J.M. (2011) *Dependent self-employment as a way to evade employment protection legislation.* Small Business Economics 37: 363-392.
- Robson, M.T. (2003) *Does Stricter Employment Protection Legislation Promote Self-employment?* 21(3) 309-319
- Samila, S. & Sorenson, O. (2011) *Noncompete Covenants: Incentives to Innovate or Impediments to Growth.* Management Science 57(3): 425-438
- Santarelli, E., Carree, M. & Verheul, I (2009) *Unemployment and Firm Entry and Exit: An Update on a Controversial Relationship*, Regional Studies 43(8): 1061-1073.
- Santarelli, E. & Vivarelli, M. (2007) *Entrepreneurship and the Process of Firms' Entry, Survival and Growth*, Industrial and Corporate Change 16: 455-488.
- Schumpeter, J.A. (1934) *The Theory of Economic Development.* Harvard

University Press: Cambridge MA.

- Schumpeter, J. A. (1942) *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Harper and Brothers: New York.
- SER (2010). *Zelfstandigen zonder personeel in beeld; Een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel*. Den Haag: SER.
- Shane, S. (2009). *Why encouraging more people to become entrepreneurs is bad public policy*. *Small Business Economics*, 33(2), 141-149.
- Skedinger, P. (2010) *Employment Protection Legislation*. Edward Elgar
- Sinn, H.-W. (1996) *Social Insurance, Incentives and Risk Taking*, *International Tax and Public Finance* 3: 259-280.
- Stam, E. (2008) "Entrepreneurship and Innovation Policy". In: Nooteboom, B. & Stam, E. (eds) *Micro-Foundations for Innovation Policy*. Amsterdam: Amsterdam University Press. pp.135-172.
- Stam, E., Bosma, N., Van Witteloostuijn, A., De Jong, J., Bogaert, S., Edwards, N. & Jaspers, F. (2012) *Ambitious Entrepreneurship. A review of the academic literature and new directions for public policy*. Den Haag: Adviesraad voor Wetenschap en Technologiebeleid (AWT).
- Stam, E., Hartog, C., Van Stel, A. & Thurik, R. (2011) "Ambitious Entrepreneurship and Macro-Economic growth". In: Minniti, M. (ed.) *The Dynamics of Entrepreneurship. Evidence from the Global Entrepreneurship Monitor Data*. Oxford: Oxford University Press. pp. 231-249.
- Stam, E. & Nooteboom, B. (2011) "Entrepreneurship, Innovation and Institutions". In: Audretsch, D., Falck, O. & Heblich, S. (eds) *Handbook of Research on Innovation and Entrepreneurship*. Cheltenham: Edward Elgar. pp. 421-438.
- Thurik, R., Audretsch, D. & Stam, E. (2011) *Unraveling the Shift to the Entrepreneurial Economy*, Scales Research Reports H201113, EIM Business and Policy Research.
- Van der Ende, M., Chotkowski, M., Van der Lijn, N. & Thio, V. (2011) *Bbz 2004: uit het startblok*. Rapport voor Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Ecorys: Rotterdam.
- Van Es, F. & Van Vuuren, D. (2010) *A decomposition of the growth in self-employment*, CPB Discussion Paper 145, Den Haag: CPB
- Van Es, F. & Van Vuuren, D. (2010). *Een decompositie van de groei van het aandeel zelfstandigen in de beroepsbevolking*. *TPEdigitaal*, 4(3), 126-148.
- Van Praag, CM. & L. Stevens (2010). "Ondernemerschap na de Crisis". In Van Witteloostuijn, A., *Nederland na de Crisis*, Uitgave 2010 van de Preadviezen van de Koninklijke Vereniging van Staathuishoudkunde. (pp. 123-162).
- Van Praag, M. & Van Stel, A. (2012) *The more business owners, the merrier? The role of tertiary education*. *Small Business Economics* DOI 10.1007/s11187-012-9436-x
- Van Schaik, T. & Van Klundert, T. (2013) *Employment protection legislation and catching-up*, *Applied Economics* 45 (8) 973-981

- Van Stel A. J. and Storey D. J. (2004) *The link between firm births and job creation: is there a Upas Tree effect?*, *Regional Studies* 38, 893-909.
- Van Stel, A., M. Carree & A.R. Thurik (2005), *The Effect of Entrepreneurial Activity on National Economic Growth*, *Small Business Economics*, 24 (3), 311-321.
- Van Vuuren, D. (2012) *De fiscale behandeling van zelfstandigen Een kritische blik*. CPB Policy Brief 2012/02, Den Haag: CPB.
- Venn, D. (2009), *Legislation, collective bargaining and enforcement: Updating the OECD employment protection indicators*, [www.oecd.org/els/workingpapers](http://www.oecd.org/els/workingpapers)
- Verhoeven, W.H.J., Van Stel, A.J. & Timmermans, N.G.L. (2012) *Evaluatie WBSO 2006-2010. Effecten, doelgroepbereik en uitvoering*. Zoetermeer: EIM.
- Wong, P., Y. Ho and E. Autio (2005), *Entrepreneurship, Innovation and Economic Growth: Evidence from GEM data*, *Small Business Economics*, 24 (3): 335-350.
- Zhou, H., Dekker, R. & Kleinknecht, A. (2011) *Flexible labor and innovation performance: evidence from longitudinal firm-level data*. *Industrial and Corporate Change* 20(3): 941-968.



## 9. Slotbeschouwing

*Dirk Scheele*<sup>70</sup>

Rond de essays in deze bundel zijn in het najaar van 2012 twee bijeenkomsten gehouden met als doel na te denken over de urgentie van de problematiek van flexibele arbeid en daarbij richtingen voor beleid te formuleren. De kring van de auteurs van de essays in deze bundel is daartoe uitgebreid tot een gezelschap van in totaal 15 vertegenwoordigers uit verschillende wetenschappelijke disciplines. De eerste bijeenkomst op 10 september 2012 beperkte zich vooral tot het duiden van de beleidsurgentie van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt die samenhangen met de flexibilisering en met de plaats die flexibele arbeid daarbij inneemt. In de tweede bijeenkomst op 6 december 2012 kon onder voortgebouwd worden op de eerdere discussie en zijn de aanwezige ambtelijke top enkele perspectieven voor beleid voorgehouden.

In deze bijdrage citeer ik (“cursief”) in een bestek van 9 punten uit het verslag van de gehouden bijeenkomsten. Daarbij leg ik de relatie met het beoordelingskader voor flexibele arbeid uit de inleiding van deze bundel. In dat kader zijn drie perspectieven genoemd voor de beoordeling van de toename in flexibele arbeid: de economische ontwikkeling, de sociale rechtvaardigheid en de solidariteit en als derde de afwenteling op de collectieve lasten. Verder verwijst ik naar aanleiding van het verslag terug naar de essays in deze bundel.

### 1 Productiviteitsontwikkeling, flexibele arbeid en ontslagbescherming in vaste banen

Met betrekking tot de ruimte voor economische ontwikkeling spitst de beleidsdiscussie zich eerder toe op de ontslagbescherming voor vaste werknemers dan op de bijdrage van flexibele arbeid aan de economische ontwikkeling. De suggestie is dat het aandeel van flexibele arbeid toeneemt, niet omdat dit de voorkeur van werkgevers zou hebben maar omdat zij hun aanpassingsvermogen aan marktinvoeden door vaste contracten belemmerd zien.

<sup>70</sup> Senior beleidsmedewerker bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

*“De heersende opvatting is dat de productiviteitsontwikkeling wordt belemmerd door de ontslagbescherming in het segment van de vaste banen. Die bescherming is een oorzaak van de geringe arbeidsmobiliteit. De mobiliteit dreigt door de veroudering van de beroepsbevolking nog verder terug te lopen. Arbeidsmobiliteit is een belangrijke bron van productiviteitsgroei. Een andere meer omstreden opvatting is dat de productiviteitsontwikkeling door het toenemende aandeel van tijdelijke arbeid geremd wordt. De beschikbaarheid van tijdelijke arbeid neemt prikkels weg voor verbetering van de arbeidsproductiviteit en de aanwezigheid van tijdelijke arbeid vergroot de managementlast. Verschillende paden van economische ontwikkeling en innovatie ondervinden meer of minder nadeel van de ontslagbescherming. Grote gevestigde bedrijven kunnen een gradueel innovatieproces op gang houden onder het huidige beschermingsregime. Merendeels jonge bedrijven die met radicale innovaties actief zijn op onzekere markten worden door het huidige beschermingsregime gehinderd.”*

Eric Bartelsman concentreert zich in zijn essay bij uitstek op het soort bedrijven dat met radicale ICT-gerelateerde innovaties in onzekere markten actief is. Jules Theeuwes en Arjan Heyma geven in hun essay enkele resultaten uit de empirische economische literatuur die wijzen op differentiatie in de vraag naar externe flexibiliteit. In grote bedrijven is de vraag naar externe flexibiliteit minder sterk maar de productiviteitsontwikkeling hangt in die bedrijven wel samen met de mate waarin zij interne flexibiliteit (bijvoorbeeld functieroulatie) weten te organiseren. Evert Verhulp gaat in op de belemmeringen voor interne mobiliteit. Erik Stam wijst er op dat een hoge ontslagbescherming de vraag naar de diensten van zelfstandigen doet toenemen maar dat minder werknemers als zelfstandige beginnen. Bovendien nemen zij zelf minder personeel in dienst.

## **2 Legitimiteitsverlies van arbeidsmarktinstituties**

Het onderscheid tussen flexibele arbeid en arbeid in vaste banen raakt aan de sociale rechtvaardigheid. Het onderscheid wordt klemmender naarmate flexibele arbeid een groter deel van de werkgelegenheid betreft.

*“De toegang van jongeren tot het segment van de vaste banen is aan het verslechteren. Het toekomstperspectief op volwaardige participatie is somber. Het risico bestaat dat er te weinig in hen geïnvesteerd wordt. Jongeren worden geconfronteerd met een arbeidsmarktsituatie waarbij zij hun belang onvoldoende zien meegewogen. De arbeidsmarktinstituties sporen niet met hun werkelijkheid. Daarnaast lopen oudere werknemers door het wegvallen van sociale zekerheden grotere risico's in de laatste fase van hun loopbaan. De tweedeling op de arbeidsmarkt betreft nu vooral kleine specifieke groepen zoals die van laagopgeleide jongeren in flexibele banen. De vraag is hoe de institutionele achterstelling zich in de toekomst verder gaat ontwikkelen.”*



Ruud Muffels schetst in zijn essay een doemscenario waarin steeds meer toetreders tot de arbeidsmarkt een volwaardige toegang tot de arbeidsmarkt ontzegd is. Weliswaar komen er door het bestaan van flexibele arbeid meer mensen de arbeidsmarkt op maar op de lange termijn missen zij de aansluiting omdat er in een lange reeks van opeenvolgende baantjes nooit echt in hen geïnvesteerd is. Het kernpunt is de onderinvestering in menselijk kapitaal. Dat de inzichten op dit punt verschillen komt bij punt 6 aan de orde. Janneke Plantenga stipt expliciet het legitimiteitsverlies aan.

### 3 Laagwaardige flexibele arbeid

Het vaste contract is voor werkgevers steeds minder aantrekkelijk geworden. Voor zover het vaste contract nog steeds de norm is voor de contractering van arbeid, is het feit dat werkgevers het vaste contract steeds minder gebruiken voor de contractering van arbeid aan te merken als afwenteling van de werkgeversverplichtingen die op de vaste arbeidsrelatie rusten. Onderinvestering in het menselijk kapitaal van flexibele arbeid kan zich op den duur wreken doordat een deel van de beroepsbevolking niet op zijn potentieel wordt aangesproken en zich voegt in minder veeleisend werk.

*“Werkgevers benutten flexibele arbeid niet meer uitsluitend voor het opvangen van piekvraag en het opvullen van tijdelijke gaten in de capaciteit. Flexibele arbeid wordt nu vaak gebruikt om op kosten te besparen. In onzekere tijden bestaat weinig animo bij werkgevers om vaste contracten aan te bieden. Het economisch risico wordt afgewenteld op flexibele arbeid. In deze situatie ontstaat ruimte voor een als ongewenst geziene economische ontwikkeling waarbij het deel van de beroepsbevolking dat op flexibele basis arbeid verricht qua capaciteiten structureel onderbenut wordt. Dit heeft mogelijk een negatieve invloed op de productiviteitsontwikkeling. Door de fragmentatie van de loopbaan is er bij betrokken partijen te weinig belang aanwezig om te investeren in de opbouw van expertise.”*

In haar essay stipt Janneke Plantenga aan dat om de vruchten van de globalisering te plukken het geen vereiste is om de verzorgingstaak af te zwakken. Voor het realiseren van een flexibele arbeidsmarkt is er een route denkbaar waarbij stevig in de factor arbeid geïnvesteerd wordt. De sociale zekerheid valt weliswaar te versoberen waar deze louter compensatie biedt voor arbeidsrisico's. Maar waar het gaat om de toerusting van de factor arbeid verdient de sociale zekerheid volgens haar eerder versterking.

## 4 Arbeidsrelaties, betrokkenheid en vertrouwen

Voor de economische ontwikkeling is een goed werkende arbeidsmarkt essentieel. Dat vereist ook ‘volwassen’ arbeidsrelaties. Arbeid is mensen-werk. Het institutionele raamwerk, de arrangementen die het reilen en zeilen van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid aansturen, is van groot belang om de factor arbeid in de juiste stand te zetten, een stand die past bij een flexibeler en veeleisender arbeidsomgeving.

*“Op de huidige arbeidsmarkt is het van belang dat flexibilisering samen gaat met een kwalitatieve versterking van het arbeidspotentieel. Dat stelt voorwaarden aan de ontwikkeling van de instituties van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid. Die instituties moeten aansluiten bij het soort van arbeidsrelaties dat op de huidige arbeidsmarkt de beste voorwaarden biedt voor de benutting van de arbeid. Vertrouwen is de sleutel. Wederzijds vertrouwen tussen werkgever en werknemer is een voorwaarde om vanuit een betrokkenheid ruimte te schepen voor aanpassing aan steeds veranderende omstandigheden. Instituties zoals bescherming tegen willekeur van de werkgever en tegen korte termijn calculaties kunnen dat vertrouwen bevorderen. Dat wederzijds vertrouwen is ook nodig voor het behoud van perspectief op een vervolg van de loopbaan. Goed werkgeverschap en goed werknemerschap in een zin die verder gaat dan de strikt juridische betekenis, zijn onderdeel van een nieuw psychologisch contract dat de betrokkenheid van de werknemer borgt en dat aan deze ontwikkelingsruimte biedt. Dat psychologisch contract dient ook de onderbenutting van flexibele arbeid te voorkomen. Voorwaardenscheppende instituties zoals premiedifferentiatie zijn van belang. Het vertrouwen van werknemers in de werking van de arbeidsmarkt is essentieel voor de bevordering van arbeidsmobiliteit. Goede instituties versterken die werking. Instituties die het vertrouwen van werknemers ondermijnen zoals de instituties die een overmatige afwenteling van het werkgeversrisico op flexibele arbeid mogelijk maken, zijn onwenselijk. Ook instituties die de arbeidsmobiliteit belemmeren zoals het concurrentiebeding zijn onwenselijk.”*

Het thema dat hier aangstipt wordt, vinden we in de volle breedte terug in het essay van Romke van der Veen. Het thema komt onder de vlag van ‘instituties voor werkzekerheid’ ook terug in de essays van Ruud Muffels en van Janneke Plantenga. Opmerkelijk is dat de voorstellen van Eric Bartelsman die vanuit een geheel andere invalshoek vertrekt raakpunten vertonen met hun analyses. Hij vraagt zich immers af welke arrangementen kunnen dienen om te zorgen dat werkzame personen zich op een extreem beweeglijke arbeidsmarkt staande kunnen houden.

## 5 Het arbeidscontract voor onbepaalde duur is een overladen rechtsbetrekking

De balans tussen flexibiliteit en zekerheid is aangetast doordat de vaste baan overladen is geraakt met werkgeversverplichtingen. Dat heeft een verschuiving in de richting van flexibele arbeid veroorzaakt met alle gevolgen van dien met betrekking tot de sociale rechtvaardigheid.

*“Terwijl het arbeidscontract voor onbepaalde duur in oorsprong een regeling biedt om een arbeidsrelatie aan te gaan zonder een einddatum te noemen, zijn hier in de loop der tijd extra verplichtingen zoals de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte op komen te rusten. Hierdoor is het contract voor onbepaalde duur voor werkgevers onaantrekkelijk geworden. Dat is een belangrijke reden waarom het aandeel van flexibele arbeid zo snel toeneemt. De onaantrekkelijkheid is niet alleen financieel van aard maar strekt zich uit tot de verplichting bemoeienis te hebben met werknemers van wie mentaal al afscheid genomen is. Werkgevers zijn op zich helemaal niet benauwd om een vaste arbeidsrelatie aan te gaan maar de bijkomende verplichtingen schrikken hen af. Het is de vraag of de ontslagbescherming de belangrijkste reden is waarom werkgevers huiverig zijn om vaste contracten aan te bieden. Dat neemt overigens niet weg dat er in het systeem van ontslagbescherming onbillijkheden en ondoelmatigheden zitten die om een oplossing vragen. Het valt te overwegen om de werkgeversverplichtingen bij ziekte te verlichten voor gevallen waarin het instrumentarium minder effectief is. De gevolgen voor de collectieve lasten spelen in die overweging mee.”*

De notie van het arbeidscontract voor onbepaalde tijd als ‘overladen rechtsbetrekking’ is een kernpunt in het essay van Evert Verhulp. Hij verwoordt duidelijk wat ook bij de andere auteurs soms meer impliciet aanwezig is. Een nuance die hij ten opzichte van de andere bijdragen aanbrengt is dat hij de oorzaak voor de overladenheid van de rechtsbetrekking eerder legt bij de werkgeversverplichtingen in verband met ziekte en arbeidsongeschiktheid dan bij de stringentheid van de ontslagbescherming.

## 6 Flexibele arbeid en scholing

Toerusting van arbeid door middel van scholing is van groot belang voor de economische ontwikkeling. Als flexibele arbeid van die scholing verstoken zou blijven, levert dat een probleem op voor de economische ontwikkeling. Het maakt inbreuk op het beginsel dat er voor iedereen gelijke kansen op de arbeidsmarkt behoren te zijn. Aangezien aan scholing kosten verbonden zijn, speelt ook de vraag of die kosten verlegd worden naar de werknemer of naar de overheid in het geval van scholing als re-integratie instrument.

*“Het heersende inzicht is dat in flexibele arbeid relatief weinig aan scholing geïnvesteerd wordt. Het is daarom noodzakelijk de voorwaarden voor scholing van flexibele arbeid te*

*verbeteren. Het dreigende perspectief is dat nieuwe instroom op de arbeidsmarkt steeds minder vaak een vaste baan vindt en vanwege een gefragmenteerde loopbaan onvoldoende expertise opbouwt. Dat zou de productiviteitsgroei ongunstig beïnvloeden. Er zijn hierop vanwege de heterogene samenstelling van flexibele arbeid en vanwege de aard van de scholing nuanceringen aan te brengen. Het scholingsperspectief van de categorie tijdelijk met uitzicht op een vast dienstverband is duidelijk anders dan dat van uitzendarbeid of dat van zelfstandigen zonder personeel. Het onderzoek hiernaar is overigens niet geheel eensluidend. Informeel leren op het werk is zeker zo belangrijk als formele scholing. Loopbaanbreuken en gefragmenteerde loopbanen kunnen daarom leiden tot onderbenutting van het potentieel van arbeid.”*

Ruud Muffels en van Janneke Plantenga gaan in hun essays in op de investeringen in flexibele arbeid. Zij voeren diverse bronnen aan die wijzen op een onderinvestering. Jules Theeuwes en Arjan Heyma zetten echter in hun essay op basis van recent onderzoek vraagtekens bij de onderinvestering in het menselijk kapitaal van flexibele arbeid. Weliswaar blijft de bijdrage van de werkgever achter waar het gaat om scholing voor arbeid op contract voor bepaalde duur maar per saldo steekt de scholing van tijdelijke arbeid niet ongunstig af bij vaste arbeid. Dat ligt volgens dit onderzoek weer geheel anders voor uitzendkrachten. Daarvoor blijft de scholing duidelijk achter bij die van vaste krachten.

## **7 Mogelijkheden voor interne flexibiliteit**

Interne flexibiliteit kan bijdragen aan de productiviteit van bedrijven. Vooral voor grote bedrijven draagt interne flexibiliteit gecombineerd met de ontwikkeling van menselijk kapitaal bij aan het aanpassingsvermogen.

*“Het belang van interne flexibiliteit lijkt door de voortschrijdende externe flexibilisering te zijn afgenomen. Toch biedt interne flexibilisering mogelijkheden om aan de behoefte aan flexibiliteit tegemoet te komen. Door werkgevers gewenste interne flexibiliteit stuit op grenzen door verworven rechten van werknemers. Bijstelling van het psychologisch contract met het oog op interne flexibiliteit vereist vertrouwen binnen de kaders van de arbeidsverhoudingen. Een vraag is of meer duidelijkheid van de kant van de wetgever de rechtsonwikkeling op het punt van interne flexibiliteit positief kan beïnvloeden. De indruk bestaat dat werkgevers bestaande mogelijkheden binnen het recht zoals het opnemen van een eenzijdig wijzigingsbeding onvoldoende weten te benutten.”*

Evert Verhulp gaat in zijn essay in op de mogelijkheden die het recht biedt voor wijziging van de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Die mogelijkheden zijn beperkt. Hij vraagt zich af of een andere vorm voor de regeling mogelijk is die binnen de arbeidsovereenkomst ruimte biedt voor een betere balans tussen flexibiliteit en zekerheid. Hij wijst bovendien op de mogelijkheden die de werkgever nu al heeft voor de opname van een

eenzijdig wijzigingsbeding in het arbeidscontract. Ruud Muffels memoreert het in de arbeidssociologische literatuur gangbare inzicht van de teloorgang van de interne arbeidsmarkt.

## 8 Handhaven op wildgroei van flexibele constructies

Situaties waarin overigens gelijke werknemers contractueel verschillend worden behandeld maken inbreuk op gevoelens van sociale rechtvaardigheid.

*“Er blijven mogelijkheden onbenut om oneigenlijk gebruik van flexibele contractvormen tegen te gaan. Daarbij gaat het onder meer om omzeiling van de ketenbepaling door met een tussenpoos langer dan drie maanden werknemers uit dienst en weer in dienst te nemen. Ook de afwijkingsbepaling kan hier worden opgeheven. Het gaat ook om de payroll werkgever op wie gelijke verplichtingen behoren te rusten als op de materiële werkgever. De wetgever kan meer duidelijkheid bieden en ook via de rechterlijke macht is meer te bereiken.”*

Het systeem van de Wet Flexibiliteit en Zekerheid is dat er een voorportaal is geschapen voor tijdelijke arbeidsovereenkomsten die gesloten worden voordat een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd wordt aangegaan. Evert Verhulp stelt in zijn essay dat er in de praktijk naast dit systeem andere flexibele contractvormen zijn ontstaan. Hij wijst op de toename van het aantal zelfstandigen zonder personeel en op de opkomst van payrolling. Hij constateert dat deze vorm van flexibiliteit door werkgevers wordt gebruikt om werkgeversverplichtingen te omzeilen. In het essay van Erik Stam komt aan de orde dat onder de vlag van innovatiebevordering naast vaste en tijdelijke werknemers een derde categorie van zelfstandige arbeidzame personen is ontstaan die aangemoedigd door fiscale begunstiging de stap gezet hebben naar zelfstandige arbeid maar die de verwachtingen op het vlak van productiviteit en innovatie niet waar maken.

## 9 Toegankelijkheid van collectieve voorzieningen voor flexibele arbeid

Het is lastig om een collectieve verzekering voor zelfstandigen recht te laten doen aan de heterogeniteit van zelfstandige arbeid. Het is onjuist om er van uit te gaan dat er enkel goede risico's onder de zelfstandigen zitten. Vanuit het oogpunt van sociale rechtvaardigheid is er daarom wel behoefte aan een collectieve verzekering. Het is om die reden ook niet zo dat iedere keuze voor zelfstandigheid de sociale zekerheid ondermijnt.

*“De toegankelijkheid van collectieve regelingen voor flexibele arbeid is beperkt. Flexibele*

*werknemers missen toegang tot scholing en zelfstandigen zonder personeel hebben daarnaast ook maar beperkte toegang tot de sociale zekerheid. Brede toegang tot scholing is noodzakelijk om laagwaardige flexibele arbeid tegen te gaan. Van zelfstandigen zonder personeel wordt verwacht dat ze zich zelf verzekeren tegen sociale risico's. De heterogene samenstelling van deze groep maakt dat die verwachting maar gedeeltelijk werkelijkheid wordt. Insluiting van flexibele arbeid in collectiviteiten voorkomt afglijden."*

In de essays is de vraag of collectieve sociale verzekeringen voor zelfstandigen op hun plaats zijn nauwelijks aan de orde gekomen. Evenmin is besproken dat door de toenemende fiscalisering van de werknemersregelingen in de sociale zekerheid er sprake zou kunnen zijn van solidariteit van zelfstandigen met werknemers.

## Deelnemers aan de bijeenkomsten

### *Voorzitters*

Alexander Rinnooy Kan (UvA) 10 september 2012

Wiebe Draijer (SER) 6 december 2012

### *Deelnemers*

Erik Bartelsman (VU)

Paul de Beer (UvA)

Ferdinand Grapperhaus (UvM)

Jules Theeuwes (SEO) vervangen door Arjan Heyma (SEO)

Alfred Kleinknecht (TUD)

Pierre Koning (VU)

Ruud Muffels (UvT)

Aukje Nauta (UvA)

Janneke Plantenga (UU)

Erik Stam (UU)

Romke van der Veen (EUR)

Evert Verhulp (UvA)

Ton Wilthagen (UvT)





# Samenvatting van de essays

*Dirk Scheele*

## **Ruud Muffels, Flexibilisering en de toegang tot de arbeidsmarkt**

De arbeidsmarkt is onder invloed van de flexibilisering snel aan het veranderen. Aan de oppervlakte is die verandering nog minder zichtbaar maar de onderliggende dynamiek is groot. Het tempo van verandering ligt in Nederland hoger dan in de buurlanden. De flexibilisering gaat grotendeels voorbij aan het segment van de vaste banen en is geconcentreerd bij het segment van flexibele arbeid. De oorzaak daarvan ligt in de ontslagbescherming in vaste banen. De flexibilisering heeft de toegankelijkheid van het segment van de vaste banen vanuit flexibele banen verminderd. Dit raakt vooral de jongeren. Een kwestie is of de opbouw van menselijk kapitaal in het segment van flexibele arbeid stagneert en of het rendement van onderwijs onder druk komt te staan. Ondanks dat vanuit werknemersperspectief de opkomst van een flexibele arbeid - met een betere balans tussen werk en privé - soms ook positief is te duiden, overheersen de nadelen zoals een geringe baan zekerheid, een lagere beloning en slechtere baanperspectieven. Vandaar dat driekwart van de werknemers nog de voorkeur zou geven aan een vaste baan. Het belang van interne flexibiliteit lijkt in Nederland met de groei van het segment van flexibele arbeid af te nemen. Om voor het gros van de toetreders tot de arbeidsmarkt het perspectief op een succesvolle loopbaan overeind te houden, moeten instituties van werkzekerheid geschapen worden die de risico's van arbeidsmarkttransities beheersbaar maken.

## **Evert Verhulp, Een perspectief op de balans in flexibiliteit**

De arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd is verworden tot een voor de werkgever met verplichtingen overladen rechtsbetrekking. Een werkgever is pas bereid om een dergelijke overeenkomst aan te gaan als hij zeker is van de kwaliteiten van de werknemer en een inschatting kan maken van het risico op arbeidsongeschiktheid. De arbeidsovereenkomst is naar de functionele inhoud van de arbeid bovendien weinig flexibel. De arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd biedt dus weinig ruimte voor aanpassing aan veranderde omstandigheden in de arbeidsorganisatie. Dit heeft er toe geleid dat werkgevers de door hen gewenste flexibiliteit in flexibele contractvormen zoeken. Dit wordt het meest aan de onderkant van de arbeidsmarkt gevoeld. Er is sprake van een toenemende tweedeling tussen goed opgeleide werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd met veel autonomie en laag opgeleide werknemers met onzekere

flexibele arbeidsbetrekkingen en ongunstige arbeidsomstandigheden. Oplossingsrichtingen zijn ten eerste het vergroten van de ruimte voor de werkgever voor interne flexibiliteit, bijvoorbeeld door een duidelijker regeling van de wijziging van de arbeidsovereenkomst en ten tweede het inperken van de nog steeds uitdijende ruimte voor flexibele contractvormen. Bij tijdelijke contracten zou dat kunnen door voor de werkgever kosten te verbinden aan de beëindiging van rechtswege. Bij payrolling valt tegen te gaan dat werkgevers zich aan verplichtingen onttrekken. En bij het ontslagrecht gaat het om het wegnemen van de onbillijkheden uit het systeem.

### **Jules Theeuwes† en Arjan Heyma, Marktfalen op de markt voor flexibele arbeid**

In een markeconomie is dynamiek onvermijdelijk. De arbeidsmarkt moet daarom flexibel zijn. De flexibiliteit brengt echter knelpunten met zich mee. Het eerste knelpunt betreft de lagere beloning voor flexibele arbeid. Flexibel werk heeft vaak bepaalde nadelen waarvoor in de beloning afhankelijk van de voorkeuren van werknemers voor dit soort werk gecompenseerd zou moeten worden. Toetsing van de al door Adam Smith geformuleerde theorie van de compenserende loonverschillen leert dat voor sommige risicovolle aspecten van flexibel werk er wel compensatie plaats vindt. Maar door de bank genomen ligt de beloning voor flexibel werk lager dan die voor vast werk in plaats van hoger zoals Adam Smith suggereert. De beloningsverschillen met vast werk liggen in de orde van 10 tot 30 procent. Blijkbaar werkt de arbeidsmarkt anders dan theoretisch wenselijk zou zijn. Een van de verklaringen voor deze beloningsverschillen is het feit dat werkgevers bij aanname van personeel voorzichtig zijn en eerst een flexibel contract aanbieden tegen een geringe beloning om te kunnen screenen. Bij gebleken geschiktheid trekt na verloop van tijd de beloning bij. Een andere verklaring voor deze beloningsverschillen is de marktmacht van werkgevers tegenover flexibele werknemers. De zwakke positie van het arbeidsaanbod op de markt voor flexibele arbeid wordt uitgebuit.

Het tweede knelpunt is de doorstroom van flexibele banen naar vaste banen. De (on)toegankelijkheid van vaste banen staat centraal in de vraag welke van beide verklaringen voor een lagere beloning het meest toepasbaar is. Onderzoek wijst uit dat eerdere loopbaanontsporingen en een gebrek aan opleiding risicofactoren zijn voor die toegankelijkheid. Het is uit eerder onderzoek gebleken dat ongeveer 6 procent van de werknemers langer dan 3 jaar in de flexibele schil van de arbeidsmarkt verblijft. Meer recent onderzoek laat zien dat als gevolg van de recente langdurige recessie dat percentage aanzienlijk is opgelopen.

Het derde knelpunt is de vermeende afruil tussen flexibiliteit en investeringen in menselijk kapitaal. Uit recent onderzoek komt naar voren dat

tijdelijke werknemers vaker postinitiële scholing volgen of bedrijfsopleidingen krijgen dan werknemers in vaste banen. De scholing van vaste werknemers wordt echter vaker door de werkgever bekostigd. Het is daarbij de vraag of de ontslagbescherming die werknemers in een vaste baan genieten er de reden van is dat er in hun scholing meer geïnvesteerd wordt. Scholingsinvesteringen vinden vooral plaats met het oog op het rendement dat er van verwacht wordt. Dat rendement is niet voor iedereen gelijk. In laag opgeleiden (eenvoudig werk) en in ouderen (terugverdienperiode) wordt minder geïnvesteerd. Ontslagbescherming zou werkgevers kunnen dwingen om te investeren in hun werknemers omdat ze moeilijk van hen af kunnen en afhankelijk zijn van hun productiviteit. Maar ontslagbescherming leidt er ook toe dat alleen de meest productieve werknemers een vast contract krijgen. Ontslagbescherming kan samengaan met een goede productiviteitsontwikkeling op voorwaarde van interne mobiliteit en functieflexibiliteit binnen bedrijven. Het vormt geen belemmering voor graduele innovatie en de daarmee verbonden productiviteitsontwikkeling. Het vormt wel een belemmering voor de ontwikkeling van nieuwe technologieën waarvan het succes niet op voorhand vast staat. Dit soort innovatie gaat met hoge risico's gepaard. Beide vormen van innovatie zijn belangrijk.

### **Eric Bartelsman, Passend beleid in tijden van rijkdom en overvloed**

Als gevolg van de continu toenemende rekenkracht van processoren – elke 2 jaar 2 keer zoveel rekenkracht - halveert de relatieve prijs van kapitaalgoederen die verbonden zijn met informatie- en communicatietechnologie (ICT) in 5 tot 7 jaar. Dit heeft grote gevolgen voor de economie. Niet alleen levert ICT een substantiële bijdrage aan de economische groei, maar door de met ICT verbonden netwerkvoordelen – de waarde van ICT neemt toe met de verspreiding ervan – leidt ook tot een veel ongewisser soort van marktwerking. De inkomensverdeling tussen arbeid en kapitaal hoeft niet langer de bijdrage aan de productie te reflecteren. Koplopers in een productmarkt kunnen de meeste inkomsten naar zich toe trekken resulterend in een scheve winstverdeling. Bedrijven die zwaar investeren in ICT en een voor consumenten aantrekkelijk product in de markt zetten, kunnen tegen relatief geringe kosten de omvang van hun productie enorm opschalen. Bedrijven die de gunst van de consument verliezen moeten echter snel krimpen. Vanuit het gezichtspunt van de werknemer zijn de snelle veranderingen problematisch vanwege de onzekerheid over de toekomstige waarde van verworven expertise en de duurzaamheid van een gekozen loopbaan. Het vergroot de onzekerheid over het rendement van onderwijs. Aangezien er vaak regionale agglomeraties zijn van de betreffende bedrijvigheid zijn er mogelijkheden voor arbeidsmobiliteit waardoor de inkomensonzekerheid

voor hoogopgeleide arbeid weer mee kan vallen. Ontslagbescherming belemmert in dit soort bedrijvigheid het uitproberen van risicovolle technologie. Waar bescherming nodig is om investering in scholing mogelijk te maken zou het meer voor de hand liggen om bedrijven die bescherming zelf contractueel te laten vast leggen. Ter stimulering kan gedacht worden aan de ondersteuning van bestaande agglomeraties van dit soort bedrijvigheid, het aanboren van talent in kweekvijvers binnen het onderwijssysteem en het bevorderen van kennismigratie.

### **Romke van der Veen, Eigentijdse arbeidsrelaties en voorwaarden voor werkzekerheid**

In tegenstelling tot de traditionele industriële economie waar vaste, langdurige en specifieke arbeidsrelaties gewenst waren bestaat in de postindustriële economie een sterke behoefte aan flexibiliteit in de arbeidsrelatie, hetzij externe numerieke flexibiliteit, hetzij interne functionele flexibiliteit. Het is een beleidsstreven om flexibiliteit en zekerheid gezamenlijk te bevorderen. In het licht van de voor- en nadelen van flexibiliteit voor werknemers – ruimte voor zelfverwezenlijking en een verharding van scheidslijnen tussen insiders en outsiders – en voor werkgevers – groter aanpassingsvermogen maar verlies van binding met werknemers – is de vraag reëel of er in de context van de postindustriële economie een fundamentele tegenstrijdigheid is tussen de belangen van werkgevers en werknemers. De arbeidsrelatie die het beste past bij de postindustriële economie is diffuus. De diffuse arbeidsrelatie laat een zekere ruimte in taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden aan werkgever en werknemer. Tegenover de diffuse arbeidsrelatie staat de specifieke arbeidsrelatie waarin alle taken van de werknemer en verantwoordelijkheden van de werkgever nauwkeurig omschreven staan. Diffuse arbeidsrelaties komen eerder tot hun recht als het risico op een conflict tussen werkgever en werknemer beheersbaar is en er symmetrie in de arbeidsrelatie zit wat betreft wederzijdse investeringen en zeggenschap. De gedachte is dat onderling vertrouwen en onderlinge afhankelijkheid bevorderlijk zijn voor de diffuse arbeidsrelatie. Instituties die het onderlinge vertrouwen versterken dragen bij aan de flexibilisering in de postindustriële economie. Instituties zoals ontslagbescherming, sociale zekerheid en de overlegeconomie zouden in die richting verder ontwikkeld moeten worden. Het gaat er om de risico's van flexibiliteit beheersbaar te maken en vormen van flexibiliteit die het vertrouwen ondermijnen, te ontmoedigen. Te voorkomen is dat de risico's van flexibiliteit eenzijdig bij bepaalde groepen terecht komen. Sociale zekerheid dient breed toegankelijk te zijn en tegelijk activerend van karakter. Ontslagbescherming dient te beschermen tegen willekeur en korte termijn calculaties van werkgevers en tegelijkertijd verbonden te zijn met de inzetbaarheid van werknemers. Een

actieve betrokkenheid van de sociale partners bij de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid vergroot het wederzijds vertrouwen.

### **Janneke Plantenga, Flexibiliteit en de kosten van onzekerheid**

In het flexibiliteitsdebat is de vraag aan de orde welke institutionele inbedding passend is bij verschillende flexibiliseringstrategieën. Het denken over flexibilisering heeft zich ontwikkeld startend bij de klassieke indeling in interne en externe en numerieke en functionele flexibilisering aan de hand waarvan te beschrijven is hoe een flexibele schil een kern van zekerheid voorziet. De ontwikkeling is verder gegaan naar een categorisering van flexibiliseringstrategieën zoals deeltijdwerk, tijdelijk werk en zelfstandige arbeid die zowel aan behoeften van werkgevers als van werknemers tegemoet kunnen komen. Een eerste belangrijk beleidsonderwerp is het verschil in scholingsmogelijkheden tussen vast en tijdelijk personeel. De scholingsmogelijkheden in tijdelijk werk zijn beter voor hoog opgeleiden voor wie het tijdelijke contract vaker functioneert als selectiemechanisme. Een tweede beleidsonderwerp is welke gevolgen de baanonzekerheid in tijdelijk werk heeft voor de arbeidsprestaties en voor het zoekgedrag naar werk. Er zijn aanwijzingen dat de onzekerheid leidt tot grotere inspanningen op voorwaarde dat het perspectief bestaat op verbetering van positie. Een derde beleidsonderwerp is welke inrichting van het sociale zekerheidstelsel het beste aansluit bij de flexibilisering. In plaats van een stelsel dat vooral arbeidsrisico's compenseert zou er een stelsel moeten komen dat arbeidsrisico's reduceert. Arbeidsmarktbeleid en arbeidsrecht komen dan nadrukkelijk in beeld.

### **Erik Stam, De Nederlandse ondernemerschap paradox**

Ondernemerschap heeft in de regel een positieve invloed op de economische prestaties, werkgelegenheid en productiviteit. Ondanks het aantal nieuwe ondernemingen en zelfstandigen stagneert afgaande op de uitgaven aan onderzoek en ontwikkeling en op de productinnovatie het innovatieniveau in Nederland. In internationaal opzicht heeft het aantal zelfstandigen in Nederland een opmerkelijke groei doorgemaakt. De verklaring daarvoor ligt onder meer in de versoepeling van het vestigingsbeleid, in de fiscale begunstiging van zelfstandigen en in het starten vanuit een uitkering. Daarnaast kunnen de mate van werknemerbescherming, de sociale zekerheid en de mate van werkgeverbescherming nog een rol spelen. Het ondernemerschap beperkende effect van werknemerbescherming dat voortkomt uit het verlies aan zekerheid lijkt vooral voor ambitieus ondernemende werknemers sterk te zijn. Ook lijkt een genereus sociale zekerheidssysteem voor deze groep een ondernemerschap beperkend effect te hebben. Ten slotte lijkt het concurrentiebeding dat bedoeld is om

bestaande werkgevers te beschermen, een belemmering te vormen voor nieuwe innovatieve ondernemingen. Het zou kunnen zijn dat het innovatief ondernemerschap ondanks deze instituties wel degelijk een kans krijgt maar dan binnen bestaande ondernemingen en niet zelfstandig. In Nederland lijkt de groei van het aantal zelfstandigen vooral te danken te zijn aan de groei onder zelfstandigen die niet de ambitie hebben om innovatief te zijn en om te groeien. Er zijn aan de ene kant vraagtekens te plaatsen bij de uitsluiting van zelfstandigen bij scholingsfondsen, sociale zekerheid en pensioen. Aan de andere kant vindt verdringing plaats van reguliere werknemerscontracten vanwege oneerlijke concurrentie van onder de prijs werkende zelfstandigen. De innovatie zou in Nederland te bevorderen zijn door de toegang tot scholing te verbeteren, door de ontslagbescherming voor in onzekere markten werkende innovatieve ondernemingen te verlichten en door het concurrentiebeding te verbieden. Hiernaast moet ook oog zijn voor het ondernemend gedrag van werknemers binnen ondernemingen. Dat is minstens zo belangrijk. De hiervoor noodzakelijke scholing en ontplooiing zou door de flexibiliseringstendens wel eens negatief beïnvloed kunnen worden.



ISBN 978-90-363-0000-1  
© Ministerie van SZW | februari 2013  
Redactie: Dirk Scheele  
Ontwerp en druk: Vijfkeerblauw | S36-615565

Deze publicatie is een uitgave van:  
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
Postbus 90801 | 2509 LV Den Haag





**Liberalis**

**het antwoord op pro  
post-industrialisering  
behoefte aan versterk  
institutioneel vertrouwen  
zijn instituties n  
wederzijds vertrouwen  
en zo bijdragen aan  
flexibilisering van de ar**